

# الادارة

مجلة علمية ربع سنوية

- مخصص الاحلال في القيادات الادارية
- دور مراكز البحوث في التنمية
- تجربة التخطيط الصحى القومى فى مصر
- العلاقات الثقافية الدولية
- الرقابة الادارية — مفهومها وابعادها
- اعمدة الحكمة المنسية فى عملية الاتصال

يصدرها اتحاد جمعيات التنمية الادارية





# الأداة

مجلة علمية ربع سنوية  
يصدرها اتحاد جمعيات التنمية الإدارية

رئيس التحرير  
احمد عبد الغفار

## لجنة مستشاري المجلة

إبراهيم البرلسي	أحمد خاكي
د. إكرام يوسف سيد	بدوي حمودة
جعفر العبد	د. حسن شريف
حسن عباس زكي	د. عبد العزيز جازي
د. عبد المنعم القيسوني	د. عبد المنعم خميس
عبد الوهاب البشري	د. فتح الله الخطيب
د. مصطفى السعيد	د. مصطفى خليل
د. نزيه أحمد ضيف	

العدد الثالث  
يناير ١٩٧٣

## مذكرة من التحرير

# مخصّص لإحلال في القيادات الإدارية أفواج متلاحقة لضمان الاستمرار والمستوى

اتبعها أحد الكتاب الأمريكيين (٢) — وهو بدوره من لجنة التنمية الاقتصادية في الولايات المتحدة — ولم يصل في صدها إلى نتائج مقطوع بصحتها ولكنها تنطوي على دلالة تكاد تكون متفقا عليها وان اختلفت نسبة مساهمة هذه العناصر في النمو الاقتصادي طبقا لاختلاف التقدير . وقد احتاط الكاتب لذلك بوصفه للنتائج التي انتهى اليها تفكيره بقوله محذرا أنها تحمل في طياتها هامشا للخطأ . وفي الجدول الموضح في الصفحة رقم ٦ تلخيص لنسبة ما تسهم به العناصر الثلاثة في النمو الاقتصادي كما أورده المؤلف الياباني .

في بحث يثير الاهتمام أشار أحد رجال الإدارة في اليابان (١) إلى كتاب لأحد الكتاب اليابانيين بعنوان «أبعاد جديدة للاقتصاد الياباني» (٢) حاول صاحبه أن يقيس قياسا كميا الأسباب والعوامل المختلفة لنمو ذلك الاقتصاد نموًا سابقا بقصد معرفة مدى اسهام العمل ورأس المال والتكنولوجيا في ذلك النمو والنسبة التي شارك بها كل عنصر من العناصر الثلاثة فيه . وبالرغم من صعوبة مثل تلك المحاولة اتبع صاحب الكتاب — وهو أحد العاملين في جهاز التخطيط الاقتصادي في اليابان — الأساليب التحليلية التي سبق أن

(١) Toyoaki Ono وهو رئيس شركة جوجو للورق ، وقد بنى بحثه على مجموعة أحاديث أدلى بها في أبريل سنة ١٩٧٢ خلال زيارته للمكسيك والاكواردور وفنزويلا كمدير متطوع موفد من اللجنة التعاونية للإدارة الدولية (IMCC) التابعة للجمعية اليابانية للإدارة الدولية. والبحث منشور في مجلة الإدارة اليابانية Management Japan — المجلد السادس العدد الأول — صيف سنة ١٩٧٢ — صفحة ٢٠ وما بعدها .

(٢) ذكره الباحث وهو 1972 — Hisao Kanamori : «New Dimensions of the Japanese Economy»

(٣) أورده الكاتب نقلا عن المؤلف : E.F. Denison : «The Source of Economic Growth in the United States and Alternatives before the United States», Committee for Economic Development; Supplementary Paper No. 13, 1962.

E.F. Denison: «Why Growth Rates Differ», The Brookings Institution, 1967.



ويستلقت النظر بصفة خاصة في هذا التصوير أن نسبة اسهام التكنولوجيا في تطوير الاقتصاد في المناطق الثلاث أكبر بوضوح من نسبة اسهام رأس المال ونسبة اسهام العمل . ولقد أوضح الكاتب أن التكنولوجيا في هذا التحليل يتسع مداها اتساعا كبيرا . فهي لا تشمل فقط المستحدثات الفنية والوسائل الجديدة المستخدمة في مجالها هنا وهناك، بل تشمل كذلك في اصطلاح المؤلفين ، القدرة الادارية ، أى القدرة على توليد نتائج عن طريق التكامل والتنسيق بين العمل ورأس المال والمعدات .

ومع أن الباحث لم يبين الأساليب التحليلية التى اعتمد عليها المؤلفان الأمريكى ثم اليابانى ، ومع تحذيراتهما المتكررة وتحفظهما في شأن اخذ ما وصلا اليه مأخذ الاحتياط فان البادى انهما اتخذا معدل النمو أصلا ثم اخرجوا منه معدلات انتاجية العمل ورأس المال والريادة في الانتاجية التى يمكن ارجاعها الى طرائق الانتاج الفنية الحديثة والمتغيرات الاقتصادية في التكاليف والأسعار . وارجعوا ما بقى الى المهارات الادارية الفائقة التى أوصلت اليابان الى مكانها المرموق بين الدول المتقدمة من حيث تحقيق ذلك المعدل المرتفع من النمو . وقد أورد الباحث في بحثه ما يحسبه من خصائص الادارة في اليابان وهى خصائص تنفرد بها عن الادارة في المناطق الأخرى .

وكيفما كان الراى في ذلك التحليل فليس من ريب في أن أهمية الدور الذى تضطلع به الادارة في النمو الاقتصادى محل اتفاق الجميع بمايكاد يجعله من المسلمات في كل تفكير حديث . وسواء ارتفعت نسبة مساهمة هذا العنصر أو ذاك ، فان مقدار النمو الذى يمكن ارجاعه الى المهارة الادارية لا يمكن أن يكون أقل من مقدار مايمكن ارجاعه الى العاملين الآخرين . والذى يعنينا هنا أن نشير اليه هو ما يدل عليه ذلك التحليل من الدور البالغ الأهمية الذى تنهض به الادارة في تجارب الدول التى سجلت تقدما مشهورا في النمو .

## في هذا العدد

- مخصص الاحلال في القيادات الادارية - أفواج متلاحقة لضمان الاستمرار والمستوى أحمد عبد الغفار ٤
- دور مراكز البحوث في التنمية . . . . د. التهامى عبد الرحمن ١٢
- تجربة التخطيط الصحى القومى في مصر . . . د. رمسيس عبد العليم ١٩
- العلاقات الثقافية الدولية نظرة مقارنة الى التنظيمات وطرائق العمل بدر الدين ابو غازى ٢٨
- الرقابة الادارية - مفهومها وأبعادها . . د. محمد عبد المتعم خبيس ٥٣
- الاتجاهات الحديثة في الميزانية - ميزانية البرامج . . . . محمد شاكر عصفور ٦٣
- أعمدة الحكمة النفسية في عملية الاتصال . . د. حسين محمد على ٧٢
- التسويق في البنوك . . مختار ابراهيم مختار ٧٩
- كفاءة الادارة الفندقية بالقطاعين الخاص والعام محمد عصام المصرى ٨٣
- قياس الروح المعنوية في منظمات العمل . . د. زيدان عبد الباقي ٩٢
- أساليب في الدراسات المقارنة للادارة العامة ناجى البصام ١٠٢
- تنظيم الجهاز الادارى في اليابان . . . . محمد حسن فتحى ١٠٨
- المؤتمرات . . . ١١٦



## نسبة اسهام العمل ورأس المال والتكنولوجيا في النمو الاقصادى

نسبة الاسهام المعدل السنوى		معدل النمو			
السنوات	التكنولوجيا %	رأس المال %	العمل %	%	
١٩٦٨-١٩٥٥	٦١	٢٧	١٣	١٠	اليابان
١٩٦٢-١٩٥٠	٣١	٠٩	٠٨	٤٨	أوربا الغربية
	١٤	٠٨	١١	٣٣	الولايات المتحدة

### لنا تجارب زاهية

وفى تجربتنا نحن قامت الادارة بمثل لهذا الدور أو بأقل منه أو بأكثر منه فى ظروف بالغة الصعوبة . ومن الجور أن نقلل من أثر ما قامت به من هذا القبيل . ولا نذهب مذهب التقرير الدراسى لكى نذكر التاريخ منذ اتساع نطاق القطاع العام فى السنين الأولى للتمصير والتأميم ، فنحن جميعا لا نذكر ذلك فقط ولكننا عشناه ونعيشه حتى اليوم . من الجور أن نغبط الادارة المصرية حقها فقد سجلت لنفسها بعض النجاحات معتمدة على الاجتهاد والموهبة وحدهما وبغير مساندة من التطور العلمى الواجب . حدث ذلك فى كثير من الحالات ، وحدث تقدم رائع فى مجالات الادارة مما كان مضرب الأمثال فى حالات قليلة أخرى . كل ذلك مع خلفية التحول الاشتراكى والتطور الاجتماعى المصاحب له والتوسع الانتاجى فى أكثر من مجال ومع تجربة التخطيط وتجربة المسارات التشريعية والرقابية والاشرفية ، ومع استشراف آفاق جديدة لم تكن معروفة من قبل أو كانت معروفة على قلة وضالة خبرة .

مع كل هذه الظروف ينبغى أن يقرر الراى المتصف أن المقدره الادارية المصرية مرت فى مرحلة الاختبار بنجاح قليل أو كثير . وقد اعتدنا أن نضرب مثلا لنجاح الادارة فى قناة السويس وفى السد العالى وهما مثالان رائعان للمهارة الادارية المتفوقة . وهناك أمثلة غير قليلة سجلت الادارة فيها توفيقا مشهودا ونتائج مشرفة مع توسع تجاوز ماكان مقدرا ابتداء . ومن يقرأ عن الادارة فى السد العالى يعترف بالمقدرة الادارية الثابتة فى التوجيه والاشراف والمعاشية وحل المشاكل الصغيرة والكبيرة بالفهم والصبر والتفكير المنظم . يرى ذلك فى التخطيط العينى وفى تنظيم القوى العاملة مع المرونة فى اللوائح والميزانية المتطورة واختفاء البيروقراطية والرعاية الاجتماعية والتأثر بالبيئة والتأثير فيها وتناول أدوات الانتاج الكبيرة والتعاون مع الخبرة السوفيتية وغير ذلك مما ينطق بالمقدرة الحقيقية فى إدارة مثل هذا المشروع الهام . وكما قال الأستاذ عبد السلام نبيه (١) أن السد العالى نموذج لمدى خبرة الادارة المصرية فى القطاع العام فى قيادة أصعب العمليات التكنيكية واشتقاقها وصولا الى الهدف بنجاح لا ينكر . فدون عمل الادارة لحشد الموارد البشرية والمادية

(١) « الادارة فى السد العالى » - اعداد عبد السلام نبيه نائب مدير الهيئة العامة لبناء السد العالى للشئون المالية والادارية - القاهرة ١٩٧٢ .



وفي تخطيط العمل تخطيطا عمليا دقيقا ، وفي وضع كل رد لأقصى ما يستطيع من جهد و طاقة لتحقيق العمل المحدد ، ودون متابعة فعالة ورقابة مستمرة ومواجهة العقبات اثر نشوئها ودون التفكير الخلاق لمواجهة الظروف الدائمة التغير والمشاكل غير المتوقعة ، دون هذا جميعه ما كان يمكن التنسيق بين عمل هذا العدد الضخم من العاملين الذين وصلوا في بعض مراحل العمل في السد العالي الى أكثر من ٣٠ ألف عامل ومهندس في موقع السد العالي وبين مصادر التوريد التي تقع على بعد آلاف الكيلو مترات .

**واستنصافا للإدارة المصرية لابد أن نذكر أن عملها في إبان فترة التحول الاشتراكي له متطلبات ومواصفات لا تجعل جهدها مقصورا على العمل الإداري كعمل إداري فقط ، ولكنها تلقى على عاتقها الى جانبه بكثير من الواجبات وتفرض عليها متابعة الأنظمة والتشريعات ومراعاة الاعتبارات التي تتحتم مراعاتها . واحقا للحق ينبغي أن نقول أن الجيل الذي كان من نصيبه أن يحمل عبء كل ذلك نجح معظمه نجاحا مقدورا تشهد به النتائج بالرغم من الخطأ والزلل اللذين كان لابد من قدر منهما في الصورة الشاملة .**

\*\*\*

## قبل التمهيد والتأميم

ولم يكن أمر إدارة ما تناولته الدولة بالتمهيد أو التأميم يثير صعوبة قبل ذلك لسببين : الأول أن مالكي المشروعات والأعمال التي مصرت أو أممت — أو ممثلي هؤلاء المالكين تمثيلا ذاتيا — هم الذين كانوا يتولون إدارتها يحفزهم دافع

الكسب الشخصي بدون حدود ، وكل ما سوى ذلك من أهداف للإدارة كان يقع موقعا ثانويا في تفكيرهم ، إذ كان المناخ السائد ينقصه استكمال الكفالة الاجتماعية كما كانت تنقصه النظرة الاقتصادية المخططة والمسيرة المناسبة لها ، ولم يكن يستظل الا بنظام ضرائب ( لا تزال أطلاله باقية ) يقوم على فلسفة اقتصادية ومالية ليبرالية . واقع الأمر أن مشكلة الإدارة لم تكن قائمة أو لم تكن محسوسة قبل نشوء القطاع العام ، فلما انفصلت الإدارة عن الملكية في ذلك القطاع ظهرت الحاجة الى توفير إدارة من نوع آخر ومن مدرسة فكرية مختلفة . ومع أن تهيئة الأسباب لظهور النوع المطلوب من الإدارة لم تؤخذ لها أي أهمية ، فقد اضطلعت الإدارة المصرية بدورها — بغير أعداد كاف وبغير تهية — على وجه هو الذي نصفه فنقول بأن من الجور أن نغبط حقها وجهدها بشأن ما وصلت اليه من نتائج مع التسليم بوجود هامش من الخطأ ومن الانحراف في أحوال لابد أن نقول أنها قليلة . والسبب الثاني أن قطاع الأعمال قبل التمهيد والتأميم كان قطاعا صغيرا نسبيا الى جانب قطاع الأعمال العام الذي شهدنا تطوره في الستينيات ، وكذلك كان قطاع الخدمات محدودا بالاحتياج المتصور من جهة وينقص في الاهتمام بتوصيل الخدمات الى مستحقيها من جمهور الشعب استحياء من تفكير اقتصادي واجتماعي مختلف عما كان سائدا قبل ذلك من جهة ثانية .

ومن الواجب أن نعترف ليس فقط أن العبء كان كبيرا — ولا يزال كبيرا — وإنما أن نقول أن الآمال في بعض الحالات كانت تتجاوز الإمكانيات من ناحية ، وأن بعض العاملين الذين تتوقف عليهم النتائج كانوا في أحوال لا يبذلون المعونة المطلوبة بالروح التي يلزم دائما أن تسود في مضمار الأعمال من ناحية أخرى .

(١) الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة — قطاع ترتيب الوظائف : الإدارة العامة للإحصاء الوظيفي : مذكرة بشأن دراسة وتحليل بعض سمات العاملين بمستوى الإدارة العليا والذين سيبلغون سن الإحالة الى المعاش خلال الفترة من عام ١٩٧٢ حتى عام ١٩٧٦ .



ولا يعنى كل ذلك أنه ليس فى الامكان ابدع مما كان ، فان هناك فى شأن الادارة كما فى غيرها من الشئون مجالا واسعا للاجتهاد والتمنى مما يقتضى جهدا موصولا لتحقيق مستوى أرفع ونتائج أكبر تحتاج اليهما البلاد اليوم أكثر مما كانت تحتاج اليهما فى أوائل الستينيات .

\*\*\*

## الزاهبون والقادمون

المهم أن هذا الجيل من رجال الادارة الذى اضطلع بما اضطلع به فى المرحلة الماضية سيذهب أو سيذهب معظمه بما له وما عليه وسيسلم لواء القيادة الى الصفوف التالية ان عاجلا وان آجلا .

فى الدراسة التحليلية التى قام بها الجهاز المركزى للتنظيم والادارة يتضح أن ٢٧,٨٪ من عدد الذين يشغلون وظائف الادارة العليا سوف يبلغون سن الاحالة على المعاش فى السنوات الخمس القادمة ، وهى نسبة مرتفعة تقتضى الاعداد لاحتلال من يحلون محل افرادها منذ الآن، اعدادهم ليس بالمصادفة البحت ولا بالاعتماد على الاجتهادات الفردية أو الاستعداد الفطرى للقيادة ، بل بتزويدهم بقدر ملحوظ من المعرفة ومن المهارات الادارية المكتسبة ، فان القيادة الادارية أصبحت فنا ليس من شك أن التميز فيه يتطلب استعدادا خاصا، ولكن جانبيا ملحوظا منه يمكن أن يكتسب بالتدريب والتعرض للمواقف المشابهة واستعراض الحلول الملائمة لكل حالة. ذلك أن مجموع شاغلى وظائف الادارة العليا - وفى تقدير جهاز التنظيم أنه ٥٧٩٣ أخذا من عدد وظائف ما يسميه القانون وظائف الادارة العليا - وهى وظائف الفئات الممتازة ووكلاء الوزارات والفئات الاولى - تمثل منه النسبة آتفة الذكر ١٦١٥ عاملا، وهم موزعون على القطاع الحكومى والقطاع العام والكادرات الخاصة ، فمن هؤلاء ٤٤٢ فى القطاع الحكومى و ٥٨٢ فى القطاع العام

و ٥٩١ فى الكادرات الخاصة . فاذا استبعدنا هؤلاء الآخرين ، لأن الخلافة فى هذه الكادرات - وان استندت الى بعض المعايير العلمية الى جانب خصال فردية ليس من المحتوم أن تكون بينها مرجحات قيادية - تكاد تسير على وتيرة زمنية أو شبه زمنية ، ولا تثير من أجل ذلك صعوبة يعتد بها . اما القيادات الادارية المتقاعدة فى القطاعين الحكومى والعام، أى فى مجالى الخدمات والانتاج وما يتصل بهما من سياسات التخطيط والتنفيذ فينبغى أن تستوقف النظر لأنها هى التى تتطلب استعدادا خاصا واعدادا خاصا ولا بد أن تؤخذ لذلك الأهمية منذ الآن . والحق أن هذا التحليل الذى قام به جهاز التنظيم وان كان كميا لا يعرض لأية مرجحات كيفية فانه ينبه الى ظاهرة تستوجب عناية القيادة العليا كما تتطلب عملا مستمرا وهادفا فى نطاق المعرفة والتدريب. ولا بد أن ننصف أصحاب التحليل فنقول أنه كمى لا كیفى لأن التحليل الكيفى يكاد يكون غير مستطاع فالحكم فيه ينبغى أن يكون قياسا لأكثر من ظاهرة - وليس قياس النتائج الرقمية وحدها - بمعدلات ليس من السهل تحديد بعضها. كذلك فان الحصر عن طريق عدد ونوع الوظائف التى توصف بوظائف الادارة العليا من واقع الموازنات الوظيفية هو القدر المتاح من الوان الحصر فى غيبة تلك المعدلات .

\*\*\*

## الفئات والفئات

. وقد يختلف الراى فى هل تشغل هذه الوظائف فى ذاته يدل على قدرات قيادية . ربما كان ذلك صحيحا أو يفترض أنه صحيح فى بعض الوظائف التعليمية أو العلمية وفى بعض وظائف يطلب فيها قدر محدد من المعرفة والخبرة . ولكنه لا يمكن أن يكون صحيحا فى جميع وظائف قطاعى الخدمات والأعمال أو فيما تسميه الدراسة القطاع الحكومى والقطاع العام على أن تستبعد من القطاع الأول وظائف المراكز السيادية والسياسية . عندئذ



يصبح حقا ان نتساءل هل شغل الوظائف في ذاته يعنى توافر قدرات قيادية معينة في شاغلي تلك الوظائف . وما هي تلك القدرات ، وما السبيل الى التعرف عليها وقياسها قياسا يطمأن اليه اذا علمنا ان الاستناد الى التجارب السابقة قد لا يكون كامل الدلالة على وجود تلك القدرات ومداهما ، ذلك ان شغل وظيفة سابقة بنجاح قد لا يكون مضمونا في وظيفة اخرى والعكس صحيح . ليس من المحتوم اذن ان نقول دائما ان شغل وظيفة من وظائف ما يسمى بالادارة العليا يعنى ضرورة توافر مهارة قيادية ملحوظة ، فكم رأينا ونرى شواهد على فساد ذلك النظر . ولكن اكان هناك سبيل آخر الى حصر القيادات الادارية بمفهوم ادق واعمق من مجرد شغل الوظائف ، ما دام ان المقروض ان من يصل الى شغل وظيفة من هذه الوظائف لابد ان تتوافر فيه مواصفات خاصة من بينها قدرة معينة على القيادة . ولكن هل يعنى ذلك من ناحية اخرى ان من لم يصلوا الى شغل وظائف من هذا القبيل ، سواء بحكم سنهم او بحكم عدد الوظائف او لاي سبب آخر ، يفتقدون المهارات القيادية التي يصعب قياسها ؟ ان الجواب الايجابي على هذا السؤال يطوى شططا في الحكم لان المهارات القيادية كما قد تتوافر في الوظيفة الاكبر فانها قد تتوافر في الوظيفة الأصغر . وان كان من المسلم به ان التجربة تؤكدنا والخبرة التي تراكمها الممارسة الطويلة توطدها وتحصنها . ومؤدى ذلك ان المهارة القيادية مطلوبة في الوظائف الأصغر كما هي مطلوبة في الوظائف الاكبر . بل ان بعض النظر الاداري يعنى بها في أدنى مستويات الادارة بنفس القدر الذي يوليها اياه في المستويات الاعلى . وقد شاهدت تطبيقات لهذا النظر في بعض الصناعات خاصة في البلاد المتقدمة حيث كانوا يولون اهتماما متزايدا بالمواصفات القيادية في رؤساء العمال المشرفين على صف الانتاج الاول لا يقل عن الاهتمام بها في الصفوف الادارية العليا . بل استوقفت نظري السلطات الواسعة التي يمتحنونها لهذه القيادات حيث يضعون

سلطات التشغيل والابعاد في مستوى ادارى اقرب ما يكون الى صفوف الانتاج الاولى او صفوف الأداء الاولى اذا اتصل الامر بالخدمات — مع الضمانات القانونية والنقابية اللازمة — بل يرجعون تقييم التنظيم ذاته الى موقع تلك السلطات من عناصر الانتاج او نقاط اللقاء بين طالبي الخدمات ومن يؤدونها اليهم . وليس من ريب في ان دور القيادات العليا في تحقيق ذلك تنظيميا دور شاق ولكنه بعيد الأثر ولا بد ان يستعان فيه بأوضاع متطورة تشريعا وقضائيا ، كما ينبغي ان يستعان فيه بالمنظمات السياسية والنقابية في اطار من التفكير الاقتصادي الوطيد .

واذا كنا لم نصل في كل الحالات الى وضع معدلات أداء مقرر في الأعمال المتكررة — وهو امر تقسّد المحاولات فيه اعتبارات من الكم على حساب الكيف في معظم ما جرى منه حتى الآن — فان أصعب من ذلك بكثير ان نصل الى محددات أداء في الأعمال غير المتكررة واكثر صعوبة عندما يتصل الأمر بالادارة العليا . ومع كل ما يلحق ذلك من صعاب فان من الممكن الاتفاق على اساس او قياسات ان لم تكن قاطعة الدلالة فانها مرجحة لها ترجيحاً مفيداً في معظم الحالات ، وشرط ذلك هو ان ترسي اهداف الخطة الاقتصادية والاجتماعية على اساس مستقرة — ومرتبطة بالواقع والممكن — وكلنا نرجو الا يتخلف عنها الزمن كيما كانت الاحوال .

\*\*\*

## ملاحظات موضوعية

وتبقى بعد ذلك في شأن الدراسة الكمية التي نعقب على نتائجها بعض ملاحظات لابد ان نضعها موضع النظر :

## المجموعات الوظيفية

الملاحظة الاولى ان ما عنيت الدراسة بابراره من انتماء القيادات الادارية التي تتقاعد في خلال



يبلغ ١٦١٥ من أصل مجموع وظائف هذا المستوى وهي تبلغ ٥٧٩٣ عدداً في « المرحلة الراهنة » من نمو الاقتصاد والاجتماعي ، وهو نمو لابد أن يربو وأن يلحقه التزايد بحكم النمو العام؛ منبهاً الى جسامته نسبة الخارجين بالتقاعد الى كوادر العاملين الحالية . ولم يجاوز التحليل الاحصائي ذلك — وما كان له أن يجاوزه — للتنبيه الى محاولة استطلاع الاحتياجات القادمة الناجمة عن النمو المرتقب . **فاذا أخذنا في حسابنا ما يتوقع من زيادة في تلك الاحتياجات مستقبلاً الى جانب الوظائف التي يخرج شاغلوها ببلوغ سن الاحالة الى المعاش لجاز لنا أن نقول أن مقدار الاحتياج في السنوات الخمس القادمة لابد أن يزيد على النسبة التي أسفر عنها الاحصاء بما يصل الى ثلث القدر الحالي في أقل التقدير.**

## الصفوف التالية

والملاحظة الثالثة أنه كان يكون مجدياً لو دلنا الاحصاء على احتمالات توافر العدد الكافي من الصف الثاني الذي يأتي قبل وظائف الادارة العليا في السلم الوظيفي . وبقينا أن عدداً كافياً أو أكثر من كاف متوافر من هؤلاء وان كان لابد من تزويدهم بالقدر اللازم من المعرفة والتدريب مع تعريضهم لتجارب مشابهة لما قد يضطلعون به مستقبلاً عندما نلقى اليهم بمقالياد الادارة العليا. فاذا قلنا ان شاغلي الوظائف من الفئة الاولى من الذين أمامهم سنوات للعمل قبل بلوغ سن التقاعد ( غير من يبلغون سن الاحالة على المعاش في السنوات الخمس القادمة وعدد هؤلاء طبقاً للدراسة الاحصائية التي نعرض نتائجها ٨٥٢ من مجموع وظائف الادارة العليا في تعريف قوانين التوظيف وهو ٥٧٩٣ ) ، اذا قلنا أن هؤلاء هم الصف الثاني في القيادات الادارية ، فان من هم دونهم في التسلسل الاداري هم الصف الثالث. وربما كان من اللازم — ومن الآن — وضع البرامج التي تتيح لهم الجانب المطلوب من المعرفة ومن التدريب المتوالي حتى تكفل انسياب الاجيال

السنوات الخمس القادمة الى ما يسمى بالمجموعات الوظيفية المقسمة طبقاً للمؤهلات الدراسية : قانونية وتجارية وهندسية ومثل ذلك ، طائش الدلالة بالنسبة للقيادات الادارية في القطاع العام ، خاصة لأن القائد الاداري الذي نعترف له بقدر من النجاح ليس من المحتوم أن يكون قد تلقى تأهيلاً تجارياً أو قانونياً أو هندسياً عندما يتصل البحث بالمستويات العليا في الادارة . ولا نظن أن هناك خلافاً في الرأي حول ذلك، فان آية تسليمنا بهذه الحقيقة أنه حتى في بعض الدراسات العليا في الجامعات لا يشترط أن يشترك فيها من تلقى معرفة من نوع خاص وانما تقبل فيها انواع المعرفة المختلفة في ظل شروط خاصة . وآية أكبر أن مراكز التدريب الخاصة بالادارة العليا هنا وهناك تستقبل كل انواع الدارسين من أصحاب المعرفة التجارية والهندسية والقانونية ورجال القوات المسلحة وغيرهم . وانما تشترط انواع خاصة من الدراسة في وظائف التخصص من المستويات المتوسطة فقط . فاذا تجاوز أصحابها تلك المجالات الى مستويات الادارة العليا أصبح المضابط هو القدرة الادارية في ذاتها بغض النظر عن المنحى التخصصي الذي جاءت منه. والكلام هنا منصرف الى الادارة العليا في ذاتها وليس الى ما دونها من المستويات التي يجوز في شأن توصيفها اشتراط مؤهل من هذا النوع أو من ذاك . وقد يكون التحليل قد عنى بذلك لكي يحاول أن يبرز في شأن الادارة الوسطى مدى الاحتياج الى الانواع المختلفة من المؤهلات الدراسية وخاصة أن ما يسمى بوظائف الادارة العليا يشمل « فئات » هي أقرب الى ذلك المستوى الأوسط منه الى مستوى الادارة الأعلى.

## نظرة إلى المستقبل

والملاحظة الثانية أن التحليل اهتم بالخارجين تقاعداً ممن يشغلون وظائف الادارة العليا بمفهوم قوانين التوظيف واكتفى بتقرير الحقيقة التي أسفر عنها الاحصاء وهي أن عدد هؤلاء



الادارية على نحو من التخطيط البعيد المدى نسبيا كما تفعل البلاد المعنية بعنصر الادارة في نموها الاقتصادي والاجتماعي. بل يذهب البعض فيما يتصل بالتدريب — مع اهتمام واضح بأعلى مستويات ادارية وفي ذات الوقت — الى الاهتمام بالصفين الثانى والثالث باقتناع اساسه أن الاستثمار في شأن أولئك وهؤلاء هو استثمار مفيد ذو عائد مرتفع في أى تخطيط مفتوح العينين لاحتياجات المستقبل .

\*\*\*

## المخصص والإعطائي

وواضح مما سبق أننى اكتفيت بالعرض دون الاقتراح . فمثل هذا الموضوع الهام لا يعالج معالجة فردية وإنما يحتاج الى جهود محشودة في التفكير كما يحتاج الى مثلها في وضع ما ينتهى اليه التفكير موضع التنفيذ . وإنما أقول فقط أن مفتاح المعالجة على أى وضع وضعنا الأمر هو الاهتمام بالادارة الوسطى كما جاء في الملاحظة الثالثة من الملاحظات الموضوعية ، ليس فقط لأن الاستثمار التدريبى فيها ذو عائد أكبر وإنما لأنها في حالتنا — وربما قلنا في كل حالة مماثلة — هى المخزون نصف المصنع الذى يمكننا السحب منه بالحساب المنطقى . ذلك أن الترتيب الطبيعى في المخزون الادارى — اذا جاز لنا أن نستعير هذا التصور — هو أن المخزون المخز أولاً هو المخزون المسحوب أولاً، فهو الذى يكون قدمضت عليه الفترة الزمنية اللازمة للنضج والموازنة بين عناصر المدخلات والاستخدام النهائى لأغراض الاستعمال. وعفوا عن هذا التصوير. على أننا اذا وقفنا لنقول ما هى الادارة الوسطى فسنجد أن الراى يختلف في شأن تقديرها باختلاف زاوية النظر — فيقول البعض أن أفراد الادارة الوسطى هم من قضاوا عدداً معيناً من السنين متقلبين في

العمل أو الأعمال . ويقول البعض بل هم الذين يتلقون القرارات ويكون من واجبهم وضعها موضع التنفيذ . ويقول آخرون بل هم الذين يشرفون على القيادات فوق القيادات الدنيا مثل رؤساء الأقسام أو مديري الإدارات . ويقول غيرهم أنه ليس من الممكن تحديد أفرادها في كل الحالات ، وأنه لابد من النظر في كل حالة أو في كل تنظيم على حدة . فقد يرتفع أو ينخفض موضعهم من خرائط التنظيم في حالة دون أخرى . على أنه يكاد يكون من المتفق عليه أن متوسط الأعمار يصلح فيصلاً تأخذ به أكثر من منظمة أو مركز للتدريب ، وهو متوسط يتراوح في التقدير بين منتصف الحلقة الرابعة ومنتصف الحلقة الخامسة تقريباً بغير حدود جامدة . مثل هذا المتوسط في الأغلب الأعم يجيب على كل المتطلبات . يكون قد انقضى عليه في العمل أو الأعمال عدد معقول من السنين ، ويكون على أفراده في العادة تلقى القرارات ووضعها من جانبهم موضع التنفيذ ، ويكون قد وصل الى المراكز فوق القيادات الاشرافية الأولى حتماً في أى تنظيم. وهذا المتوسط كما يختلف من بلد الى بلد فإنه يختلف كذلك من قطاع الى قطاع طبقاً لسياسة العمالة المتبعة في كل بلد أو قطاع .

هؤلاء هم الذين يكونون المخزون الادارى نصف المصنع الذى يجوز السحب عليه لأغراض التعويض أو الاحلال وان كنت قد تجاوزت فنياً — كنمط حر من أنماط التعبير — فاسميته مخصصاً دون أن اسميه احتياطياً على نحو ما تذهب اليه اصول المحاسبة . هؤلاء هم الذين يصدق عليهم أن الاستثمار في شأنهم أعلى عائداً منه في أى مستوى ادارى آخر .

أحمد عبد الغفار



# دور مراكز البحوث في التنمية

د. النهامي عبدالرحمن موسى

لم يعد المتحدث عن العلم اليوم في حاجة الى أن يسوق الدليل على أهمية العلم للمجتمع . فلقد تميز القرن العشرون بطفرة علمية شملت كل مقومات الحياة ، سواء أكانت اقتصادية أم اجتماعية أم عسكرية ، ويستشعرها الناس كافة لارتباطها الوثيق بجميع مطالب حياتهم . ففي كل مجتمع مهما يكن نظامه السياسي والاقتصادي يقوم العلم بوظيفة أساسية قوامها تسخير قوى الطبيعة وامكاناتها لخدمة الانسان وتوفر احتياجاته المختلفة حتى أطلق بحق على العصر الذي نعيشه « عصر العلم » .. وهكذا يسلم هذا القرن قيادته للتفكير العلمي باعتباره المرجع القادر على توفير أمنه ومختلف حاجاته في أعلى صورة .

ان الحديث عن البحث العلمي التطبيقي ودوره في التنمية الاقتصادية هو الحديث عن التفاعل بين العلم والتكنولوجيا .

فالعلم هو البحث عن الحقيقة ، وهو عملية جمع البيانات ، وتسجيل المشاهدات ، واستخلاص علاقات تربط بينها وتصلح أساسا للتنبؤ بسلوك الأشياء تحت ظروف معينة تحددها تلك العلاقات . وهو أسلوب وطريقة ، أي منهج يتبعه الانسان في معالجة المسائل ، ويرتكز هذا الأسلوب على عدة دعائم أبرزها الواقعية المادية وعدم الانحياز .

أما التكنولوجيا فهي علم الاستفادة من الحقائق العلمية في توفير سبل الحياة . ومن هنا تتضح إحدى صور التفاعل بين العلم والتكنولوجيا ، فهي تعتمد أساسا على الحقائق العلمية . وعلى الرغم من أن التكنولوجيا سبقت العلم تاريخيا فإنها لم تتقدم تقدما ملموسا الا نتيجة للنهضات العلمية . والتفاعل بين العلم والتكنولوجيا . تفاعل عكسي ، فكما أن ازدهار العلم يدفع التقدم التكنولوجي ، كذلك يخلق هذا الأخير آفاقا جديدة للعلم ، وتحديات أعظم للعقل البشري .

ومن هنا وبالنظر الى طبيعة الصراع ونوعيته بين الدول النامية والدول المتقدمة فانه من اللازم أن يقوم البحث العلمي داخل الدول النامية بدور رئيسي في تطويع العلم والتكنولوجيا الحديثة بما يتفق وظروف هذه الدول ، والعمل على اكتشاف أساليب تكنولوجية مبتكرة تنبع من ظروف البلد النامي ، ومن طبيعة الحياة فيه ، مع تحقيقى الافادة الكاملة من موارده البشرية والمادية . هذا بالإضافة الى أن البحث العلمي يجب أن يهدف الى وضع الحلول العلمية لزيادة الانتاج وتحسينه مع خفض تكلفته والتغلب على الصعوبات التي تعترض بسبيله .

د. النهامي عبد الرحمن موسى

مدير المركز القومي للبحوث

سبق أن نشرنا له عدة بحوث كان آخرها « هجرة الكفايات العلمية »  
نشر في عدد أكتوبر ١٩٧٠ العدد  
الثاني المجلد الثالث .



ان دور العلم في الدول النامية لا يقل عنه في الدول المتقدمة وان اختلفت طبيعة الاهداف، ذلك ان البحث العلمى من حيث اهدافه ينقسم الى اربعة انواع هي :

#### ١ - بحوث علمية اساسية :

(Basic Researches) وهى التى تهتم بالبحث عن الحقيقة فحسب وقد تكون موجهة أو غير موجهة.

#### ٢ - بحوث تطبيقية (Applied Researches)

وتعنى بتطبيق نتائج البحوث الأساسية في المجالات التخصصية ، أو بمعنى آخر هى تلك البحوث التى تسعى الى تطبيق حقائق علمية معروفة في حل مشاكل معينة أو تحقيق أغراض محددة .

#### ٣ - بحوث تطويرية (Developmental R.)

وتعنى بالجمع بين الانجازات التكنولوجية والحقائق العلمية الجديدة للحصول على انجازات تكنولوجية أكثر وأفضل .

#### ٤ - بحوث مواعمة أو اقلمة (Adaptation R.)

وهى التى تهدف الى حل المشاكل الناجمة عن نقل أساليب معروفة ومطبقة بنجاح من مجتمع آخر . وتنشأ هذه المشاكل عن وجود ظروف محلية في البيئة الجديدة لا وجود لها في المصدر الاصلى ، أو اختلاف مستويات المعرفة والمهارة : بل وحتى العادات الاجتماعية وتغير مصادر الخامات . ولهذه البحوث أهمية كبرى في المجتمعات النامية فهى تحقق عائدا اقتصاديا سريعا ، كما أنها تحل المشاكل الملحة الموجودة فعلا في المجتمع .

ولا تختلف طبيعة العلم بين نوع وآخر من هذه الأنواع الأربعة. ذلك أنه وان اختلفت الاهداف بينها الا أنها جميعا ترتكز على أساس واحد ، هو اتباع الأسلوب العلمى للبحث عن حقيقة مجهولة .

ويشمل النشاط العلمى في جميع البلاد هذه الأنواع الأربعة ولكن تتفاوت الأولويات والنسب

من بلد الى آخر في ضوء ظروف البلاد المختلفة واوضاعها الاقتصادية والاجتماعية والتكنولوجية .. ولئن كان للبحوث الأساسية أهميتها الكبرى في تقدم العلم وفي اثراء حصيلته فان جهودا كبرى لابد أن تبذل لتخصيص نسب عالية من جهود الباحثين للبحوث المرتبطة بمشاكلنا الاقتصادية والاجتماعية وغيرها وذلك وفق خطة موضوعة لخدمة التنمية ، وذلك أنه من المسلم به في عصرنا الحديث أن نجاح أى عمل مرهون أساسا بالخطة الموضوعة له والتي يجب أن تقوم على حساب حقيقى للقدرات المتوافرة والامكانيات المتاحة .. ان عدم وجود خطة أو عدم الالتزام بالأصول العلمية في وضعها لمن الأمور التى تحول دون الوصول الى الهدف المنشود من العمل ويصبح الاتفاق عليها ضربا من النفاق الذى لعائد وراءه وبالتالي يصبح عبئا على موارد الدول وخاصة النامية منها .

ان مجتمعات الندرة التى توجد بوجه عام في الدول النامية تحتاج الى درجة عالية ودقيقة من التخطيط القائم على تحديد الامكانيات المتاحة وتوجيهها وجهة رشيدة نحو هدف التنمية .. ومن المؤكد أن أية بعثرة في هذه الامكانيات المحدودة سوف تقضى على فرص التنمية. وما من شك في أن الضمان الوحيد لتحقيق أعلى عائد ممكن هو وجود خطة علمية مدروسة على مستوى الدولة توزع على مراكز ومعاهد البحوث وفقا لامكانياتها البشرية والمادية .

وحتى يمكن وضع هذه الخطة على أسس سليمة فلا بد من أن توضع مشروعات التنمية تحت نظر الباحثين العلميين المتخصصين لدراساتها وتقديم المشورة بشأنها سواء أكانت تلك المشروعات قائمة أم مستحدثة. وبمعنى آخر لابد أن يتحدد للعلماء مطالب دولهم حتى يمكنهم تقديم خبراتهم وتوصياتهم التى يمكن أن يتشكل منها صلب الخطة العملية . ان في ذلك ضمانا لأمور عدة نذكر منها :



● توجيهه جهود الباحثين لخدمة هذه المشروعات بما يوفر لها أفضل الظروف لتنفيذها .

● أن تأتي الخطة نابعة من احتياجات البيئة ومعبرة عن آمالها .

● الاستفادة الكاملة من الامكانيات المتاحة للبحث العلمى على مستوى الدولة سواء من ناحية الافراد أو التجهيزات .

● إتاحة الفرصة لنمو العلم الوطنى وازدهاره وبذلك تقل تكاليف الخبرة الأجنبية .

**ان الالتزام بخطة علمية تهدف الى ربط البحث العلمى بخطة التنمية كان - ولا شك - سيخرج مؤسسات البحث العلمى من اطار عملها الأكاديمى أو عملها غير الهادف الى الاطار الملتزم الذى يمكن حساب عائده ، وهو ما تفتقر اليه الدول النامية فى المقام الاول .**

ومما لا ريب فيه أن تنفيذ مشروعات الخطة يترتب عليه عائد اقتصادى عاجل ، مع معاشية واقعية يحتاج اليها العلميون لتفهم أوضاع الانتاج وضروراته ، مما يساعد على تعديل مسار بحوثهم ، ويتحقق معه مع الوقت نوع من الخبرة التكنولوجية التى تحتاج اليها البلاد فى تطورها .

ومن هذا المنطلق تتحدد سياستنا فى المركز القومى للبحوث باعتباره فى طبيعة الركائز المسئولة عن البحث العلمى فى مصر .

**ان المركز القومى للبحوث غنى بالخبرات العلمية المتخصصة وبامكانياته العملية وغيرها . ولهذا كان من اولى المسئوليات التى قمنا بها هى تجنيد هذه العناصر سواء البشرية منها أو المادية لخدمة الاقتصاد القومى وأمن المجتمع فى اطار خطة يتحقق فى ظلها الغرض الذى أنشئ المركز أصلا من أجله والذى تبغيه الدولة منه سبيلا للنهوض بجميع مقوماته ، ومسايرة لركب التقدم والحضارة فى ظل السياسة التى أعلنها الرئيس محمد أنور السادات فى برنامج العمل**

الوطنى الذى تقدم به للمؤتمر القومى العام فى ٢٣ يوليو سنة ١٩٧١ .

**ورغبة فى توجيه مختلف المقومات البحثية المتوافرة بالمركز فى اطار خطة عملية يتحقق فى ظلها الغرض الذى أنشئ من أجله المركز وضعت سياسة تحدد الأبعاد الكفيلة بتحقيق الأهداف المنشودة وتستند على الأساسيات التالية :**

**أولا : وضع خطة للبحوث بالمركز تستمد مشروعاتها من «خطة التنمية» التى تضعها الدولة وكذلك من مشروعات « التخطيط الإقليمى للمحافظات » ، ومن المشاكل اليومية التى تعترض الانتاج فى المصانع والشركات . . ذلك أنه بدون هذه الخطة سوف يستحيل توجيه امكانيات المركز لتحقيق الغرض الذى تبغيه الدولة منه ، كما سيتعذر على الباحث الالتزام بموضوع معين مما يترتب عليه فاقد وأعباء لا تتحملها امكانيات الدولة النامية .**

**وقد راعينا عند وضع الخطة الأسس الآتية :**

● ارتباطها بمشكلات التنمية وبالاحتياجات الفعلية للمجتمع .

● واقعيتها حتى يتسنى تنفيذها ، وضمنان الواقعية فقد أخذنا فى الاعتبار الامكانيات المتاحة من الباحثين والمعدات والتمويل .

● قيام مجالس علمية متخصصة بأعداد الخطة وتحديد أولويات مشروعاتها . وتضم هذه المجالس الى جانب القيادات العلمية متخصصين يمثلون جهات الانتاج أو الخدمات .

● وضع سياسة لتمويل بحوثها وخاصة ما يرتبط منها بمشكلات التنمية .

● التنسيق بين كل الأقسام والوحدات البحثية بالمركز حتى لا تنتشت الجهود فى دراسة موضوعات بعينها فى أكثر من وحدة ، وبحيث تتعاون التخصصات المختلفة وينسق بينها لحل المشكلة .



● توفير المناخ العلمى اللائم ، مع وضع قواعد لكافة المجددين .

● وضع نظام فعال للمتابعة لضمان التنفيذ فى المدة المقررة بحيث تكون المتابعة على أساس تقارير دورية محددة توضح فيها مراحل سير البحث ، وما تم التوصل اليه ، والعقبات التى تواجهه ومقترحات التغلب عليها ، بمعنى أن تكون المتابعة فى جوهرها متابعة مراحل عمل وليست متابعة نتائج نهائية فقط .

وجدير بالذكر أنه عند الحديث من الخطة يجب أن نفرق بين أمرين :

الأول : اعداد الخطة العلمية على مستوى الدولة وتتولاها الأجهزة المركزية المسئولة ، ثم توزيعها على الهيئات البحثية فى الدولة لتختار كل منها ما يدخل فى مجال نشاطها وتستوعبه قدراتها .

الثانى : اعداد الخطة البحثية الخاصة بكل مركز أو معهد بحثى ، فهذه مسئوليته الأولى بحكم ما يتوافر لديه من خبرات وبحكم صلاته المباشرة مع مراكز الانتاج والخدمات .. ومن البديهي أن خطة كل هيئة بحثية سوف تضمن نصيبها من الخطة العلمية للدولة .

ثانيا : ربط معامل البحوث بالمركز بجهات الانتاج والخدمات المعنية :

ان اشتراك جهات الانتاج والخدمات على اوسع نطاق مع العاملين بالمركز يهيىء مناخا للفهم الكامل ويوفر ضمانات الافادة من الامكانيات البحثية المتوافرة وحسن استخدامها لتطوير الانتاج وحل مشاكله ... ولتحقيق ترابط عريض فعال تم فى العام الماضى تشكيل مجلس علمى متخصص لكل مجال من مجالات الانتاج الرئيسية مثل الصناعات الدوائية والصناعات الغذائية والصناعات المعدنية والصناعات الكيماوية والصناعات البترولية والصناعات النسيجية

والانتاج النباتى والانتاج الحيوانى والأراضى والبيئة وغيرها بما يضمن ربط بحوث المركز ونشاطه وفقا لامكانياته بالجهات المعنية فى مجالات الانتاج والخدمات .. وتضم هذه المجالس صفوة المتخصصين فى المركز والجامعات والمؤسسات الانتاجية .. وفى ذلك ضمان لتحقيق الترابط المتكامل والتعاون المطلق بينهم جميعا بما يكفل للعمل فاعليته ، وبما يمكن القاعدة العلمية العريضة من المشاركة فى اعداد مشروعات الخطة البحثية بالمركز على أساس من الواقع وبصورة فعالة .

ولقد روعى فى تشكيل هذه المجالس أن تكون رياستها للمسئولين عن القطاعات الانتاجية ولمايتها لأساتذة المركز ، كما أن التمثيل فيها مناصفة بين جهات الانتاج من جانب ومعامل المركز المعنية وغيرها من الجهات البحثية من جانب آخر .

وتختص هذه المجالس بتنسيق التعاون بين المؤسسات والشركات من جهة ومعامل المركز من جهة أخرى، واعداد الخطة التفصيلية للبحوث العلمية والتكنولوجية التى تضمن توجيه البحوث العلمية الى خدمة أهداف التنمية مع توفير التمويل اللازم لها ، ومتابعة تنفيذ هذه الخطة والانفاذ من نتائج بحوثها .

والجدير بالذكر أن المؤسسات وشركاتها الممثلة فى هذه المجالس قد قامت من جانبها بحصر ما يعترضها من مشكلات علمية ، وجار تحديد محتواها العلمى ووضع خطة تكفل التغلب عليها . وفى الجانب الآخر قام المركز بحصر كافة نتائج بحوثه التى تصلح للتطبيق وتدخل فى نطاق عمل كل مجلس من هذه المجالس وتم توزيعها عليها ، وقد انتهت بعض هذه المجالس من وضع خططها البحثية وتوفير التمويل اللازم لها .

وفى بعض الأحيان يتم التعاون بين المركز وجهة الانتاج فى صورة عقود يبرمها المركز مع



الجهات المستفيدة يتحدد فيها موضوع البحث ومدته وتمويله والفريق البحثي ونظام العمل . ولقد حقق هذا النظام ترابطا علميا مع تلك الجهات المستفيدة . ويدل تزايد الكمية والكيفي على ثقة تلك الجهات فيها يمكن أن يقدمه لها المركز من فائدة .

ولقد هيا تشكيل المجالس العلمية مناخا صالحا للعاملين في البحث العلمي وزملائهم في المؤسسات الانتاجية . والأمل كبير أن يتحقق بهذه المجالس الفائدة المرجوة من المركز نحو خدمة التنمية وحل مشكلاتها .

### ثالثا : وضع نظام المعاشية الميدانية بين العاملين بالمركز والمتخصصين في وحدات الانتاج والخدمات :

من أجل الوصول الى الحلول السليمة التي تعالج المشكلات التي تعترض الانتاج فانه لابد من أن يقف الباحث على ظروف العمل وملابساته بوحدات الانتاج ، وبالمثل فانه لابد وان يقف المتخصصون في الوحدات الانتاجية على الدور الذي يمكن أن يسهم به البحث العلمي في معاونتهم .. الأمر الذي يتطلب :

● انشاء وحدات بحوث حقلية في المصانع بقصد التعرف على المشكلات التي تواجه الانتاج والمعاونة في حلها ، هذا فضلا عن تبادل الخبرات في النواحي الصناعية والعلمية .. وندرس المجالس المتخصصة بالمركز حاليا موضوع انشاء وحدات بحوث حقلية تهدف الى تطوير الانتاج وتحسين صفاته ، وتكون امتدادا لمعامل البحوث بالمركز وذلك في المصانع التي يستوعب نشاطها مثل هذا العمل العلمي ويحتاج اليه . ذلك انه في اطار سياسة المركز الجديدة نحو توسيع صلاته مع مختلف الجهات المعنية وتدعيمها فان احدى وسائله لتحقيق ذلك هي انشاء تلك الوحدات الحقلية التي سيعمل بها فرق بحثية تضم متخصصين من الجانبين وتكون لها ميزانيات

مستقلة داخل ميزانية المصانع ذاتها ، وسوف تختص هذه الوحدات الحقلية بالعمل على تطبيق نتائج البحوث العملية واجراء التجارب نصف الصناعية حتى تصل الى مرحلة التنفيذ ، وكذلك التعرف على المشكلات التي تعترض الانتاج والعمل على حلها بالوحدة الحقلية أو بمعامل المركز القومي للبحوث .

● وضع نظام يتيح للعاملين في المجالات الانتاجية معرفة ما يدور في البحث العلمي حتى يمكن الاستفادة من النتائج التي تتوصل اليها البحوث العلمية ، مع تنظيم ندوات علمية تعالج موضوعات محددة متصلة بمشكلات التنمية وذلك بالاشتراك مع المسؤولين في القطاعات المعنية .

● تنظيم برامج تدريبية للعاملين في الوحدات الانتاجية وفق خطط موضوعية بهدف رفع كفاءتهم الانتاجية .

واذا كان الهدف الرئيسي للمركز هو اجراء البحوث والدراسات لخدمة التنمية فانه لمن اولى وسائله في تحقيق ذلك هو نقل الخبرات المستفادة الى مختلف جهات الانتاج والخدمات .

لذلك فقد انتهج المركز ابتداء من العام الماضي وفقا لسياسته الجديدة وضع كل امكاناته العلمية والفنية في خدمة التنمية . وقد عقدت دورات تدريبية تناولت الاسس النظرية للصناعات المرتبطة بمجالات الزيوت والدهون والحراريات والزجاج والورق والسليلوز والفلات والبلاستيك والبويات والمطاط والجلود والالبان والصناعات الغذائية . وقد حضر هذه الدورات مجموعة كبيرة من العاملين في المصانع المعنية . وقد استغرقت الدورة التدريبية الفترة من اول نوفمبر ١٩٧١ حتى آخر يونية سنة ١٩٧٢ وكان نجاحها الدافع الاول الى اعانتها بعد تطويرها وفقا لرغبات الدارسين وجهات عملهم لما أحسسته تلك الجهات من فائدة عادت على الانتاج .



والمركز — وهو يعاود الدورات التدريبية —  
انما يندفع من واقع ادراكه لمسئوليته ، ويشجعه  
عليها قبل ذلك الاقبال الكبير من العاملين في جهات  
الانتاج والخدمات ومشاركة جهات عملهم بالتوجيه  
فيما يهمهم بالنسبة لهذه الدورات .

● **تدعيم الصلات مع الهيئات الخارجية والتعاون**  
**معها في حل بعض المشكلات التي تهم بلادنا .**

#### رابعاً — متابعة التقدم العلمى العالمى :

ان الافادة من التقدم العلمى العالمى ضرورة  
تتطلبها ظروف الدول النامية ، ذلك ان ما احرزه  
العلم في الدول المتقدمة يعد رصيذا ضخما يمكن  
ان نفيد منه بما يجنبنا تكلفة التكرار ويعيننا على  
ان نبدأ مع حركة العصر العلمى . ان نظرة  
سريعة على الدول التي احرزت معدلا عاليا  
وسريعا للنمو مثل اليابان والصين لتوضح لنا  
اهمية الدور الذى قدمه العلم العالمى لاقتصاديات  
تلك الدول . وهكذا وكخطوة اولى على الطريق  
قام المركز خلال عامه المنصرم بتضمين الاتفاقيات  
العلمية والتكنولوجية التي تعقد مع الهيئات  
العلمية المتماثلة بالخارج المجالات العلمية التي  
تحتاج اليها البلاد وتتطلع فيها الى الافادة من  
الخبرات الأجنبية المتقدمة ، كما وفر فرصا اوسع  
لعلمائه الناشئين منهم والقدامى لتحسين مؤهلاتهم  
او لحضور المؤتمرات والندوات العلمية .

ان خلق العلم القومى من القضايا التي يجب  
ان تعطى كل اهتمام . فمن احرص على مصلحة  
بلاده من ابنها النابع من ارضها المتفهم لظروفها .  
ان استمرار الاعتماد على العلم المستورد امر  
تحفه المخاطر .

#### خامساً — تعديل نظام الترقى واثـر البـحـوث الموجهة في الترقية :

ومن الطبيعى مع ما تقدم ان يكون التقدير  
الذى يؤخذ به للترقية هو مقدار ما اسهم به  
عضو هيئة البحوث في خدمة مشاكل التنمية

وليس وفقا للمعايير التي يؤخذ بها حاليا والمستمدة  
من النظام الجامعى والتي تصرف أعضاء هيئة  
البحوث عن المشاركة في حل المشاكل التي تعترض  
الانتاج والخدمات ، كما انها لا تحقق لمراكز  
البحوث التطبيقية فرصة تكوين كادراتها وفقا  
لنوعية نشاطها .

ويأخذ هذا الموضوع حاليا طريقه ليصدر في  
التشريع المناسب .

#### سادساً — انشاء المعاهد البحثية المتخصصة :

درج المركز منذ ان وضع خطته الاستثمارية  
الاولى في الخمسينيات على انشاء معاهد بحثية  
متخصصة يخدم كل منها قطاعا رئيسيا من  
قطاعات الانتاج او الخدمات ومن امثلتها معهدا  
البترول والفلات وغيرهما . . وكان المتبع ان  
يبدأ ببناء المعامل البحثية وتزويدها بما تحتاج  
اليه من تجهيزات وأجهزة علمية على ان ينظر  
بعد الانتهاء من المعامل في بناء وتجهيز المستوى  
التجريبى ونصف الصناعى .

ولقد تبين لنا عدم جدوى تلك السياسة ،  
ذلك ان حسن توظيف الاموال في مجتمعنا النامى  
له اهميته ، ويتطلب ان نتجه بالتمويل المتاح  
الى بناء معامل للتجارب نصف الصناعية بدلا  
من بناء معامل بحثية لها ما يناظرها بين معامل  
المركز التي تكفى للعمل في الوقت الحالى ،  
وتتسع للتوسعات العلمية المنتظرة فيما يزيد على  
عشر سنوات قادمة . . ويزيد من الحاجة الى  
الى تلك المعامل التجريبية ونصف الصناعية  
ما يتوافر بالمركز حاليا من عدد لا يستهان به من  
نتائج البحوث التطبيقية التي يلزم تجربتها على  
المستوى نصف الصناعى قبل تطبيقها في الصناعة  
وكذلك الحاجة الملحة الى تكنولوجيين وفنيين سوف  
يتوافرون بعد تشغيل هذا النوع الجديد من معامل  
التجارب نصف الصناعية .

ولكثر من ذلك فقد اغفلت الخطط الاستثمارية  
السابقة ادراج ما هو ضرورى للحفاظ على



مستوى أجهزة المركز العلمية وكفاءتها بما يمكنه من مسيرة ركب الحضارة والنهوض بمسئوليته كمصدر وجسر للتكنولوجيا المتقدمة .

وهكذا أمكن عند وضع مشروعات المركز في خطته الاستثمارية الحالية تحقيق كل ما تقدم سواء من حيث ادراج مشروع الاحلال لأجهزة المركز ومعداته أم من حيث تعديل سياسة انشاء المعاهد البحثية المتخصصة بما يضمن البدء بالمعامل نصف الصناعية .

اننا ان لم نسرع الخطى ستصل الفجوة بيننا وبين الدول المتقدمة علميا الى الحد الذي لا يمكن تخطيه ويصير اعتمادنا على ما هو مستورد من تكنولوجيات متقدمة أمرا حتميا ، الأمر الذي لا يتفق ومصالح قضايانا الوطنية .

والمركز في ظل أهدافه وفلسفته سوف تتصل جهوده بلوغا لمستقبل ملؤه التفاؤل والرخاء معتمدا على العون الصادق الذي يلقيه من حكومة الشعب في ظل جمهوريتنا الثانية صاحبة شعار العلم والايمان بقيادة الرئيس المناضل محمد أنور السادات .

في ضوء ما تقدم نستطيع ان نقول ان مراكز البحوث لا تستطيع تحقيق رسالتها الا بتوافر اركان عدة منها :

١ - وجود خطة علمية واضحة المعالم نابغة من احتياجات المجتمع ومعبرة عن آماله .

٢ - ايمان رجال البحث العلمي والصناعة بالعمل الجماعي ، وضرورة الربط بين وحدات البحوث ووحدات الانتاج ، مع معيشة ميدانية بين العاملين فيها ، فضلا عن وجود تنظيم تنقل بمقتضاه المشاكل العلمية من قطاعات الانتاج الى أجهزة البحث العلمي لحلها .

٣ - ايمان المسؤولين بحتمية سبق البحث العلمي لأي مشروع صناعي أو تكنولوجي جديد .

٤ - توفير الأفراد العلميين - بما في ذلك المساعدون الفنيون - اللازمة لطبيعة العمل وحجمه .

٥ - اعداد الأجهزة اللازمة بما في ذلك الأجهزة المعاونة .

٦ - ايجاد نظام متكامل للتوثيق والاعلام .

٧ - وضع تشريعات مناسبة لدفع عجلة البحث العلمي .

وقبل أن أختتم كلمتي أجد من المناسب أن أشير الى ما أثير في اجتماع لجنة خبراء العلوم والتكنولوجيا لمنظمة الوحدة الافريقية بلاجوس . وقد حضرت هذا الاجتماع ممثلا عن مصر في اواخر اغسطس الماضي حيث ناقشت اللجنة موضوع استغلال الدول الكبرى للموارد الطبيعية في البلاد الافريقية النامية بالنسبة للبتترول واليورانيوم وغير ذلك ، وكشفت عن أثر هذا الاستغلال على قدرة الدول الافريقية مستقبلا ولا سيما عندما تواجه متطلبات نهضتها حيث يكمن الخطر في سرعة استهلاك هذه المصادر لصالح الدول الكبرى قبل أن تستعد الدول الافريقية النامية لاستخدامها . ولن تتمكن تلك الدول من استخدام مواردها الطبيعية استخداما سليما الا بالعلم وبالعلم وحده .

ثم بعد ذلك ومع نجر الدولة الجديدة . . دولة الوحدة بين مصر وليبيا طليعة النهضة والتحرر على الصعيد العربي والافريقي ، فان هناك اعباء مضاعفة ومسئوليات تاريخية تلقى على كاهل علماء البلدين ليمدوا هذا التيار السياسي الشريف بكل مقومات النجاح والتقدم انطلاقا من حسن توجيه الثروات والموارد الطبيعية الهائلة والموجودة في كلا البلدين الوجهة التي تحقق الخير كل الخير لشعب دولة الوحدة .



# تجربة التخطيط الصحى القومى فى مصر

د. رمسيس عبد العليم جمعة

تأخذ الخطة القومية — وخاصة فى الدول النامية — مكان الصدارة فى أولويات التخطيط القومى الشامل للتنمية الاقتصادية والاجتماعية ، وذلك لان الارتفاع بالمستوى الصحى للمواطنين لا يعتبر خدمة اجتماعية فحسب ، بل هو فى الواقع استثمار له عائد اقتصادى يتمثل فى زيادة الانتاج والدخل نتيجة لارتفاع قدرة المواطنين على العمل — وفى هذا المقال يتناول الكاتب بالدراسة والتحليل موضوع التخطيط الصحى ويناقش تجربة جمهورية مصر فى هذا المجال .

## التخطيط الصحى ضرورى للتنمية الاقتصادية والاجتماعية

فى البلاد التى تمارس التخطيط الشامل تعتبر الخطة الصحية جزءا من خطة الخدمات .. والتخطيط الصحى بهذا الوضع ضرورة حتمية لتكامل الخطة الشاملة .

لكن هذا لا يمنع أن يكون للدول التى لا تتبع التخطيط الشامل — مثل أغلب الدول الرأسمالية — تخطيط صحى تحدد فيه الأهداف الصحية التى ينفى المسئولون تحقيقها — والتخطيط

الصحى فى جمهورية مصر العربية ضرورة يحتمها عاملان :

العامل الاول هو : لزوم التكامل مع الخطة الشاملة للدولة .

العامل الثانى هو : أن المشكلات الصحية فى بلدنا ذات طبيعة مزمنة ، ولها ارتباط وثيق بأوضاع قديمة وشبه مستديمة ، ولها جوانبها الطبيعية والاجتماعية والجغرافية . ولذا فان القضاء عليها جنريا يتطلب بعض الوقت ، مما يستلزم وضع خطة منظمة ذات أهداف وتوقيت محدد . ومن امثلة ذلك مشكلة الامراض المتوطنة ، كالبلهارسيا والملاريا ، ومشكلة تزايد السكان ، ومشكلة سوء التغذية .. الخ . فهذه جميعها مشكلات لا تحل فى أيام وشهور ، بل تستلزم سنوات ، ومن هنا فهى تحتاج الى اعداد وترتيب للعمليات المختلفة التى تكتنفها الحلول الموضوعية ، كعمليات الحصر ، والمقاومة ، والوقاية ، والعلاج والادارة ، والتمويل ، وتوفير الأفراد ، والتدريب والمتابعة ، والتقييم .. الخ . ثم توزيع مراحل هذه العمليات على فترات زمنية . ومراعاة ما يترتب من نتائج كل مرحلة منها على المراحل التى تليها .

## د. رمسيس عبد العليم جمعة

أمين عام المجلس الاعلى للخدمات الصحية ورئيس وحدة التنظيم والادارة بوزارة الصحة

سبق أن نشرنا له عدة بحوث كان آخرها « مدخل لتنظيم وادارة قطاع الخدمات الصحية » نشر بعدد أبريل ١٩٧١ — العدد الرابع — المجلد الثالث .



من ذلك ندرك أن الخدمات الصحية في ج.م.ع كان لابد لها حتما من تخطيط ، حتى لو لم يكن لدينا خطة شاملة . فبدون التخطيط الصحي لا يمكننا أن نصل الى المستوى المأمول لصحة المواطنين .

### مقومات النجاح في التخطيط الصحي :

حتى يكون التخطيط الصحي ناجحا ، نرى انه يجب توافر المقومات الأساسية الآتية :

#### أولا - تنظيم أجهزة التخطيط الصحي :

١ - البناء التنظيمي : وهذا ينبغي أن تتوافر فيه الصفات الأربع الآتية :

( أ ) الجماعية ، وذلك ضمانا للمشورة ، بأن تمثل فيه كل الجهات المعنية بالصحة في البلد ، سواء كانت حكومية أو خاصة أو نقابية أو شعبية . والمشورة مطلوبة لا في تحديد السياسة والأهداف العريضة للخطة الصحية فحسب ، بل وفي وضع برامجها ومشروعاتها التفصيلية أيضا ، لكي يسهم بالرأى والفكر كل ذى خبرة أو كفاءة أو علم . كذلك يجب ألا يغفل رأى المنتفع بالخدمة فلذلك وزنه للتعرف على مدى استعداده لتقبلها ، والاستفادة منها والسعى اليها . وهذه الجماعية في التشكيل يجب أن تكون بقدر الامكان على كل المستويات .

( ب ) أن تكون له قاعدة عريضة تبدأ بالمستوى الذى يجمع أفراد الشعب . وأجهزة التنفيذ المحلية . ثم يتدرج نحو المركز الى أعلى السلطات الصحية في البلد . والمركزية هنا هدفها التنسيق لا التركيز ، وخاصة اذا كانت صفة الجماعية قد تحققت .

( ج ) الربط السليم بين جهاز التخطيط الصحي وأجهزة التخطيط الأخرى للدولة على مختلف المستويات ، وذلك بحيث تسير عملية وضع الخطة في سهولة ويسر ، دون أن تكتشف

أخطاء أو عقبات بعد فوات الوقت المناسب لتداركها ، نتيجة لعدم التنسيق بين الأهداف في كل مستوى .

( د ) الحفاظ على استقرار شكل الجهاز ما أمكن ، ما دام يؤدي الغرض على الوجه المطلوب ، فلا يتعرض الشكل للتغيير أو التبديل دون مبرر ، لأن ذلك ينعكس على أسلوب العمل ووضع الأفراد بما لا يتفق وصالح عملية التخطيط ذاتها .

( هـ ) أن مهمة التخطيط الصحي القومى ، ورسم السياسة الصحية تقع على عاتق المجلس الأعلى للخدمات الصحية الذى يجب أن يقوم بواجبه في ذلك كاملا وبفاعلية ، الى جانب واجبه في التنسيق بين جهات الخدمة ، تحقيقا لحسن استخدام الامكانيات ، وتنظيم المعاملة المالية للأطباء ، وتنظيم اجوز العلاج للمرضى .

ولضمان قيام المجلس بهذه الواجبات الأساسية ينبغي توفير المقومات الآتية :

أولا : أن يكون تشكيل المجلس بحيث يضم جميع الجهات المعنية بالخدمة ، فيضاف الى تمثيله الحالى الجهات الآتية :

الاتحاد الاشتراكى العربى ، ووزارة الادارة المحلية ، ووزارة الصناعة ، ووزارة الاسكان والمرافق ، والمنتفعون بقانون التأمين الصحى ، وقانون التأمينات الاجتماعية . والجهاز التنفيذى لتنظيم الأسرة .

ثانيا : أن يعطى الصلاحيات ( بحكم القانون ) التى تضمن التزام الجهات المعنية بقراراته وسياساته وخطته .

ثالثا : أن يوفر له الدعم الكافى وظيفيا وماليا ليقوم بمسؤولياته في مجال البحوث والدراسات التخطيطية والاحصائية .

رابعا : أن يقوم بوظيفته بفاعلية وجدية .

٢ - اختيار الأفراد : هناك بعض الصفات ينبغي ان تتوفر في المخططين الصحيين أهمها :

( ١ ) سعة الأفق ، ووفرة المعارف العامة ، والدراية الفنية والتجريبية في أساسيات الطب والادارة الصحية ، وذلك بالتأهيل والتدريب في المعاهد والمراكز التخصصية في التخطيط القومي والتخطيط الصحى .

(ب) الفطنة وقوة الذاكرة ، وحضور البديهة ، والقدرة على التنبؤ والاستنباط .

( ج ) الوعى الخلاق والمبادأة ، ومنطقية التفكير ، والجرأة في ابداء الراى مع احترام آراء الآخرين وعدم التحيز .

( د ) التفرغ .

٣ - أسلوب العمل داخل جهاز التخطيط الصحى : يجب تحديد أسلوب العمل داخل جهاز التخطيط الصحى وأن يلتزم به الجميع في كل المستويات ما أمكن .

**ثانيا - توافر البيانات الاحصائية السليمة والاهتمام بالبحوث التخطيطية :**

يعتمد التخطيط الصحى اعتمادا كبيرا على البيانات الاحصائية ، وبدونها لا يمكن للمخطط أن يضع خطة صحية على أسس سليمة . وهذا يستلزم وجود أجهزة احصائية متخصصة ذات كفاءة على المستوى المركزى والمحلى . وأن يتولى هذه الأجهزة افراد فنيون متفرغون ومدرسون تدريباً يؤهلهم لتحمل مسئولية اعداد البيانات الصحيحة بالسرعة المطلوبة . كما يجب أن تتوفر لهذه الأجهزة الاحصائية الأدوات والمعدات الحديثة التى تمكنها من القيام بعمليات الحصر ، والتبويب والاستنباط ، واخراج النتائج ، الى آخر هذه العمليات فى سهولة وسرعة واتقان .

**ثالثا - المشاركة الجماعية فى عملية التخطيط**

ان التخطيط الصحى الناجح لا يجرى فى عزلة

عن المواطنين أو بأسلوب بيروقراطى أو تسلطى لأن الخطة الصحية تهتم كل مواطن وتمس حياته من جميع نواحيها . وكل فرد اداة فعالة فى تنفيذ الخطة ، وهو فى النهاية منتفع بنتائجها ، متمتع بعائدها . ولهذا كانت المشاركة الجماعية فى وضع الخطة ضرورة منطقية لعملية التخطيط الصحى . وهذه المشاركة يجب أن تلازم عملية رسم السياسة واعداد الخطة منذ البداية حتى النهاية ، وبذا يسهل التعرف على الاحتياجات من الخدمة ، وفقا لما يستشعره المواطنون ويحسون به ، ثم التعرف على مدى تقبلهم لهذه الخدمة اذا ما وفرت لهم ، ومدى اقبالهم عليها ، او انصرافهم عنها .

ولا يتأتى ذلك الا بتوسيع ساحة المشاركة فى اعداد الخطة الصحية فى كل المستويات ، بحيث تضم الى جانب المسئولين الرسميين اكبر عدد من نوى الكفاءة والخبرة والعلم . وأن تمتد خارج النطاق الرسمى يتلمس المشورة وبالتفاعل والتناقش مع الجماهير ومع المهنيين والنقابيين فى القطاع الصحى . وينبغى ألا يفرض الاقتصاديون رأيا معيناً فى الخطة الصحية الا بقدر ما تحتاج اليه من تحديد لاطارها المالى والاقتصادى ، بما يتناسق مع الاطار الاقتصادى للخطة الشاملة . اما التفاصيل الفنية وعمليات البرمجة للخطة الصحية فتترك للفنيين يقطعون برأيهم فيها .

**رابعا - تقرير السياسة الصحية للدولة وتحديد الأهداف وترتيب الأولويات :**

والسياسة الصحية هى مجموعة المبادئ والمفاهيم التى يفكر بروحها ، ويعمل فى اطارها ، ويلتزم بنصوصها العاملون بالقطاع الصحى - قادة ومرعوسين - للنهوض برسالته .

ويقر هذه السياسة ويرسم خطوطها العامة القيادة السياسية ، وفقا لاحتياجات الشعب ، وفى ضوء الدراسة الفنية والبحث العلمى الذى تقوم به المجالس ، واللجان المتخصصة فى التنظيم السياسى والهيئات والأجهزة الحكومية .



في المشروعات الصحية التي يشتمل عليها البرنامج الصحي ، مع تحديد الزمن المطلوب انهاء العمل فيه وموقعه .

فعلى سبيل المثال :

نقول ان اهداف الانجاز لمشروع مثل مشروع مكافحة قواقع البلهارسيا ضمن برنامج مكافحة البلهارسيا بالفيوم « هو رش مسافة عدد من الكيلو مترات من المجارى المائية بمبيد القواقع في مركز كذا وكذا خلال بضعة أشهر من السنة » .

هل اهدافنا الصحية واضحة ومحددة :

الواقع أنه برغم أن الأهداف العريضة التنموية لخطتنا الصحية في ج.م.ع. محددة فما زلنا نحتاج الى تحديد ووضوح بالنسبة للأهداف الفنية للبرامج الصحية ، كما أن المشروعات الداخلة في هذه البرامج لابد أن ترتبط بأهداف انجاز محددة واضحة أيضا حتى تكون عملية المتابعة والتقييم محكمة ، ونحن اذا كنا قد بدأنا من الصفر في توفير الخدمة الصحية في ميزانية الخطة الخمسية الأولى ، حتى أن حاجتنا الى سرعة التوسع في الخدمة قد شغلنا عن التخطيط المحكم ، فسرنا بأسلوب التخطيط الفضفاض ، إلا أنه قد آن الأوان ، ونحن نعد للخطة العشرية الثانية ٧٢ — ٨٢ ، أن نبدا في عمل المسوح والبحوث والدراسات الاحصائية التخطيطية للتعرف على نسب الأمراض ، ونسب الوفيات ، ونوعياتها ، وتوزيعها الجغرافي ، ووضع الخطط التي تعبر حقيقة عن الاحتياجات من الخدمة ، ونربط كل برنامج بأهدافه الفنية وكل مشروع بأهداف انجازه .

### أولويات خطتنا الصحية :

١ — توفير الخدمة الصحية لسكان الريف الذين جرموا في الماضي من حقهم في الرعاية الصحية وهم يمثلون أكثر من نصف السكان وربط الوحدة الريفية بالمجموعة الصحية والمستشفى

أما الأهداف العريضة التنموية للخطة فتعبر عن النتائج التي يستهدف قطاع الصحة بلوغها في نهاية الخطة ، وفقا للسياسة الصحية التي يتبعها . . وهذه الأهداف العريضة لا ترتبط عادة بتوقعات زمنية ولا بتفصيل رقمي .

والأهداف الفنية للبرامج الصحية يقصد بها المستويات الصحية المطلوب بلوغها نتيجة لتنفيذ البرامج الصحية . ولابد أن تتضمن الأهداف الفنية للبرامج تحديدا دقيقا ومفصلا لهذه المستويات الصحية من حيث :

١ — النوع : ( مثل تحديد نوع المرض أو المشكلة الصحية المطلوب حلها ) .

٢ — المكان : ( مثل تحديد المنطقة المطلوب تحقيق هذا الهدف الفني فيها ) .

٣ — الكم : ( مثل تحديد المعدل المطلوب تخفيض وفيات الرضع اليه في برامج رعاية الأمومة والطفولة ، أو تحديد النسبة المطلوب انقاص انتشار الأمراض اليها في برنامج مكافحة البلهارسيا أو الدرن ، أو تحديد المعدل المطلوب خفض الزيادة السكانية اليه في برنامج لتنظيم الأسرة ) .

٤ — الزمن : ( بتحديد المدة المطلوب تحقيق الهدف الفني في نهايتها وتقسيمه لراحل زمنية ) .

٥ — المنتفعون : ( بتحديد فئة السكان المطلوب بلوغهم هذا المستوى الصحي ) .

فعلى سبيل المثال :

نقول أن الهدف الفني لبرنامج مثل ( برنامج مكافحة البلهارسيا بالفيوم ) هو خفض نسبة الإصابة بمرض البلهارسيا في محافظة الفيوم من ٤٠٪ الى ٥٪ خلال ٣ سنوات بين سكان قرى المحافظة . . . . .

وأهداف الانجاز للمشروعات الصحية هي نوع وحجم الانجازات أو الأعمال الواجب تنفيذها

المرضى والعامل في تسلسل للخدمة يسمح بتحويل الحالات الصعبة بسهولة من مستوى الى آخر .

٢ — توفير الرعاية الطبية للفئات العاملة .

٣ — تنفيذ البرامج الصحية الموجهة لحل المشكلات الصحية التي تؤثر على قدرة المواطنين على الانتاج ، كالبهارسيا والدرن والملاريا .

٤ — التوسع في العلاجات النوعية عن طريق المعاهد والمراكز المتخصصة ، كشلل الأطفال ، وامراض وجراحة الصدر والقلب والسمع والكلام وعلاج السرطان ، وعلاج البلهارسيا وامراض التغذية .

٥ — رفع الكفاءة والخبرة الفنية للعاملين في الحقل الصحى عن طريق التوسع في المدارس والمعاهد ، وبرامج التدريب والبعثات والمنح في الداخل والخارج .

### اقتصاديات الصحة :

المقصود بدراسة اقتصاديات الخدمات الصحية هو التعرف على النواحي الاقتصادية لهذه الخدمات ، سواء قامت بها أجهزة الدولة او المؤسسات الخاصة . ويدخل في ذلك حساب التكلفة للخدمة بدراسة الاتفاقات او المصروفات ، حيث يتم تفصيلها ، بارجاعها الى ابوابها المعروفة بالاتفاقات الرأسمالية ، والاتفاقات الجارية .

ولكى تكون هناك موازنة للمصروفات ، يدرس كذلك العائد ، وقد يكون في صورة مباشرة بما يدفعه المنتفعون من ثمن نقدي عند انتفاعهم بالخدمة ، او في صورة غير مباشرة كالضرائب او اشتراكات تستقطع من الدخول ، كما في نظام التأمين الصحى . ويدخل في العائد غير المباشر أيضا الهبات والأوقاف .

هذا العائد للخدمات الصحية — بصورته المباشرة وغير المباشرة — يسمى العائد المنظور . ولكن هناك أيضا عائدا اقتصاديا غير منظور

يتمثل في قيمة الزيادة في الانتاج والدخل ، نتيجة ارتفاع الكفاءة الانتاجية للعمل بارتفاع القدرة الجسمية والذهنية للعامل السليم وبخلوه من العاهة وبانخفاض عدد ساعات تغيبه عن العمل ، بسبب المرض ويطول عمره الانتاجى .

وتظهر أهمية حسابات التكلفة للمشروعات الصحية وحسابات عائدها الاقتصادى عند التخطيط لقطاع الصحة ، سواء في مرحلة اتخاذ قرارات التفصيل بين مشروع واحد ، او في ترتيب أولويات التنفيذ لمختلف المشروعات المدرجة في الخطة .

كذلك فان دراسة اقتصاديات الخدمات الصحية تساعد أجهزة التخطيط على المستوى القومى في وضع استثمارات الخدمات الصحية في موضعها السليم بين قطاعات التنمية . اذ طالما نظر الى الخدمات الصحية على انها نوع من الاستهلاك بغير عائد . وهذه النظرة يجب أن يهد لتصحيحها بالدراسة المتعمقة لاقتصاديات الصحة . وهذه الدراسات علاوة على ما تقدم تتعرض أيضا لمتوسط تكلفة حياة المواطن السليم منذ ولادته وعلى مراحل عمره لحساب ما تفقده الدولة بوفاة الأفراد ، باعتبارهم قوى بشرية تكون أهم عوامل الاستثمار في التنمية .

وتحتاج كل دولة لأن تعقد المقارنات بينها وبين الدول الأخرى التي تسبقها او تتخلف عنها في النمو الاقتصادى ، لتبين موضعها من العالم ، وليكون تخطيطها وتقييمها لخدماتها الصحية على أساس علمى سليم .

وقد أسفرت الدراسات التي بدأتها منظمة الصحة العالمية عام ١٩٦١ عن الانفاق على الخدمات الصحية في بعض دول العالم عن نتائج لها قيمتها في مجال اقتصاديات الخدمة الصحية .

فبالنسبة لمستوى الخدمة الصحية في البلاد محل الدراسة لوحظ أنه رغم ارتفاع مستوى دخول الأفراد في أغلبها ، فانها تختلف اختلافا بينا في مستوى معيشة أهلها ، وفي طبيعة



الأمراض فيها ، وفي البلاد مرتفعة الدخل لوحظ انخفاض معدلات وفيات الرضع ، وأن أمراض الشيخوخة ومتوسطى العمر محل اهتمام البحوث والدارسين . وكذلك فان أمراض الدرن وشلل الأطفال أصبحت في حكم المقضى عليها ، وتركز الاهتمام على سرطان الرئة ، وأمراض القلب والشرابين ، والأمراض العقلية والنفسية (جدول رقم ١) .

### جدول رقم (١)

#### احصاءات حيوية لبعض الدول (١٩٦١)

البلد	معدل وفيات الرضع في الألف	معدل الوفيات العام في الألف	معدل المواليد في الألف	النسبة المئوية للوفاة فوق سن الخمسين	معدل وفاة الأطفال من ١ - ٤ سنوات	معدل الزيادة الطبيعية للسكان (%)	النسبة المئوية للوفاة من الأمراض المعدية والطفيلية
استراليا	١٩,٥	٨,٥	٢٢,٨	٨١,٧	١,١	١,٤٢	١,١
كندا	٢٧,٢	٧,٧	٢٦,٠	٧٧,٢	١,١	١,٨٣	١,١
سيلان	٥٢,٠	٨,٠	٣٠,٨	٤٢,٥	٨,٥	٢,٧٨	٧,٢
تشيلي	١١١,٢	١١,٦	٢٥,١	٣٨,٩	٧,٨	٢,٤٥	٨,٤
الصين	٢٠,٧	٦,٧	٣٨,٣	٤٣,٥	٧,٥	٣,١٦	١١,٥
تشيكوسلوفاكيا	٢٢,٧	٩,٢	١٥,٨	٨٥,٢	١,١	٠,٦٦	٣,١
دانمرك	٢١,٨	٩,٤	١٦,٦	٨٧,٢	٠,٩	٠,٧٩	٠,٨
فنلندا	٢٠,٨	٩,١	١٨,٤	٨١,٩	١,١	٠,٩٧	٣,٢
فرنسا	٢٥,٦	١٠,٨	١٨,٢	٨٦,١	١,٢	٠,٧٤	٢,٦
إيران	٠,٠	٢,٠	٤,٦	٢٠,٠	٠,٠	٠,٠٠	٠,٠
إسرائيل	٢٨,٨	٥,٨	٢٥,٤	٧١,٠	١,٠	١,٩٦	١,٧
جامبيكا	٤٨,٢	٨,٧	٤١,٠	٥١,٦	٦,٨	٣,٢٣	٤,٨
كينيا	٠,٠	٥,٦	٣٦,٣	٠,٠	٠,٠	٣,٠٧	٠,٠
هولندا	١٧,٠	٧,٦	٢١,٣	٨٥,٥	١,٠	١,٣٧	٠,٩
النرويج	١٧,٩	٩,٢	١٧,٣	٨٧,٦	١,٠	٠,٨١	١,١
باكستان	٩٦,٦	١٦,٥	٤٨,٠	٢٥,٠	—	—	—
الفلبين	٧٢,٤	٧,٥	٢٧,٧	٣٠,١	٨,٢	٢,٠٢	١٧,٢
بولندا	٥٤,١	٧,٦	٢٠,٩	٦٨,٥	١,٧	١,٣٣	٦,٦
السفال	٩٢,٩	١٦,٧	٤٣,٣	—	—	٢,٦٦	٠,٠
سنغافوره	٣٢,١	٦,٠	٣٦,٥	٥٢,٥	—	٣,٠٥	٨,٨
السويد	١٥,٨	٩,٨	١٣,٩	٨٩,٧	٠,٨	٠,٤١	١,٠
تايوانيا	١٩٠,٠	٢٥,٠	٤٧,٠	٠,٠	٠,٠	٢,٢٠	١,٠
إنجلترا	٢٢,٢	١٢,٠	١٧,٩	٨٨,٩	١,٠	٠,٥٩	١,٠
الولايات المتحدة الأمريكية	٢٥,٣	٩,٣	٢٣,٣	٨٠,٥	١,٠	١,٤	١,٢
يوغوسلافيا	٨٢,٠	٩,٠	٢٢,٧	٦٢,٨	٤,٥	١,٣٧	٧,٦
م.ع.م.	١٠٠,٠	١٦,٠	٤٠,٠	٠,٠	٠,٠	٢,٤	٠,٠

في البلاد النامية على الحكومات أساسا ، في حين انه في الدول المتقدمة تمول الغالبية العظمى من الخدمة الصحية من موارد التأمين الصحي الاجباري والتأمين الاختياري واجور العلاج الخاص .

وفي عدد كبير من الدول ذات الدخل المنخفض نجد ان التأمين الاختياري الخاص ضد المرض غير معروف تقريبا ، في حين ان العلاج الخاص متاح للميسورين في المستشفيات والعيادات .

### صعوبات التقييم والمقارنة في مجال دراسة اقتصاديات الخدمة الصحية :

من الصعب عقد مقارنات بين الدول في نسبة ما ينفق على الخدمات الصحية الى جملة الموارد القومية . لان طرق قياس الموارد القومية تختلف من بلد لآخر . الا اننا نستطيع ان ننسب ما ينفق على الخدمات الصحية الى جملة الناتج القومي او الى جملة الدخل القومي ( وهو يساوي مجموع دخول الأفراد من عملهم او من ممتلكاتهم + ارباح المؤسسات الخاصة + ارباح المؤسسات الحكومية ) .

ولتبسيط اغراض المقارنة بالنسبة للموارد القومية في الدول المختلفة ، فانها تحسب بعملة موحدة هي الدولار ، ولكن اتباع نفس الطريقة لمقارنة المنصرف على الصحة لا يمكن الاعتماد عليه لعدم وجود طريقة صحيحة لمقارنة المستويات المختلفة للمعيشة أو الانفاق الصحي ، الا انه على أي حال يعطى مؤشرا له بعض الدلالات .

ومن أهم الصعوبات في حساب الانفاق على الصحة حساب الجزء المباشر ، أي الذي يدفعه المنتفع مباشرة عند تلقي الخدمة ، وعلى الأخص ما يدفع ثمنا للدواء .

كذلك فان فصل تكلفة الخدمة العلاجية داخل المستشفى عن تكلفة الخدمة خارج المستشفى ( العيادة الخارجية والرعاية المنزلية ) ليس بالأمر السهل ، وخاصة عندما يكون تنظيم الخدمة

أما البلاد منخفضة الدخل فلها مشكلاتها المتفاقمة ، ومن أهمها مشكلة الدرن وبعض الأمراض الأخرى المتوطنة فيها والتي يندر وجودها في مناطق أورربا الغربية أو أمريكا الشمالية . ووفيات الطفولة منتشرة في الدول ذات الدخل المنخفضة . فوفيات الرضع على سبيل المثال ١٩٠ في الألف في تانزانيا ( بينما هي ١٦ في الألف أو أقل في بلد كالسويد ) وفي أكثر من ١٠٪ من الوفيات تكون الأمراض المعدية والطفيلية هي سبب الوفاة .

وتتراوح معدلات النمو السكاني في البلاد محل دراسته بين ١٪ ( في أغلب دول غرب أوربا ) و ٢٪ أو تزيد ( في الصين وتايوان وجاميكا وكينيا وسبعافوره وفنزويلا ) .

واذا اعتبرنا نسبة أسرة المستشفيات الى السكان مقياسا لتوافر الخدمة الطبية ( رغم أنه مقياس محدود القيمة ، لأن ذلك يتوقف على توافر الأفراد والامكانيات الأخرى في المستشفى ) فاننا نجد أن البلاد مرتفعة الدخل هي التي تتميز بنسبة عالية من الأسرة الى السكان . ولكن الغريب أنه ليس من الضروري أنه كلما ارتفع دخل الفرد في البلد ، قلت نسبة المرضى المترددين على الطبيب الواحد .

وبالنسبة لكثافة السكان وتوزيعهم ، فقد لوحظ في بلاد كثيرة أن تكس السكان في المدن كان من أسباب ارتفاع الانفاق على الخدمة الصحية ، وخاصة ما خصص لحل مشكلات صحة البيئة . علاوة على ذلك فان تكس الأطباء وفئات التمريض في المناطق الحضرية ، بسبب اتساع رقعتها ونزوح الناس اليها ، وتوافر امكانياتها المعيشية قد سبب ندرة في عدد العاملين منهم في الريف ، مما دعا الى أن ترفع الحكومات مرتباتهم لحفزهم على البقاء في وحدات الريف والمناطق النائية .

واذا قارنا بين البلاد النامية ، من حيث مصادر التمويل للخدمة الصحية ، نجد أن التمويل يعتمد



والعكس في البلاد ذات المعدل المنخفض لدخل الطبيب والتي بها اتساع الفارق بين أعلى الدخل وأقلها .

وقد لوحظ عدم وجود علاقة بين مستوى دخل الفرد في بلد من البلاد ، وبين نسبة ما ينفق من الدخل القومي على الخدمات الصحية فيه . فدخل الفرد في يوغوسلافيا ثلث دخل الفرد في فنلندا ، مع أن نسبة ما ينفق من الدخل القومي على الخدمة الصحية في يوغوسلافيا مساو لنسبته في فنلندا .

كذلك فإن دخل الفرد في إنجلترا يزيد عنه في شيلي بنسبة ٢٠٠٪ بينما نسبة ما ينفق من الدخل القومي في إنجلترا يزيد ٥٠٪ فقط عنه في شيلي .

العلاجية من النوع الذي يجمع بينهما في ميزانية وإدارة واحدة .

### توزيع الانفاق الصحي بين الانفاق الجارى والانفاق الرأسمالى :

يمثل الجدول رقم ( ٢ ) مقارنة بين بعض الدول في نسبة الانفاق الجارى على الخدمات الصحية الى جملة الناتج القومي ، وكذلك نسبته الى الدخل القومي ، وتتراوح هذه النسبة عادة بين ٢٥٪ ، ٥٩٪ ، ولكن دلالة هذا القياس في المقارنة تتوقف على طبيعة أجور واثمان العلاج في البلاد المختلفة . ففي الدول التي تكون فيها دخول الأطباء وأسعار العلاج مرتفعة ، نجد للخدمات الصحية نسبة عالية من الدخل القومي ، وهذا هو الوضع في بلد كالولايات المتحدة مثلا ،

### جدول ( ٢ )

#### النسبة المئوية لجملة الانفاق الجارى على الخدمات الصحية

( بما فيها الخدمات التي تؤدي بمقابل الى جملة الناتج القومي والى جملة الدخل القومي )

البلد	السنة	من جملة الناتج القومي %	من جملة الدخل القومي %	دخل الفرد في سنة ١٩٦١ ( بالدولار الأمريكي )
شيلي	١٩٦١	٥,٦	٦,٨	٥٤١
كندا	١٩٦١	٥,٥	٧,٣	١٤٧٥
الولايات المتحدة	٦٢/٦١	٥,٥	٦,٨	٢٢٠٦
استراليا	٦١/٦٠	٤,٩	٦,٠	١٢٣٦
اسرائيل	٦٢/٦١	٥,٩	٧,٤	١٠٤٢
السويد	١٩٦٢	٤,٩	٥,٦	١٤٢٠
هولندا	١٩٦٢	٤,٥	٥,٥	٨٨٥
يوغوسلافيا	١٩٦١	٤,٤	٥,٢	٢٢٣
فنلندا	١٩٦١	٤,٣	٥,٤	٨٩١
فرنسا	١٩٦٢	٤,٢	٥,٥	١٠٧٩
انجلترا	٦٢/٦١	٤,٠	٤,٩	١١٧٢
سيلان	٥٨/٥٧	٣,٧	٤,٢	١٢٠
كينيا	٦٢/٦١	٣,٦	٥,٠	٧٢
تايوانيا	٦٢/٦١	٣,٥	٢,٨	٥٤
بولندا	١٩٦١	٣,٦	٤,٠	٠٠٠
تشيكوسلوفاكيا	١٩٦١	٣,٥	٤,٠	٩٢٠
جمهورية مصر العربية	٦٠/٥٩	٠,٧٦	٠,٩٠	١٢٠
				( أى ٥٠ جنيها )

**جدول ( ٣ )**  
**توزيع الاتفاق الصحي**  
**بين الاتفاق الرأسمالي والاتفاق الجارى**

الاتفاق الجارى ( % )	الاتفاق الرأسمالي ( % )	السنة	البلد
٩٣,٦	٦,٤	١٩٦١/٦٠	استراليا
٩١,٧	٨,٣	١٩٦١	كندا
٩٤,٧	٥,٣	٥٨/٥٧	سيلان
٩٩,١	٠,٩	١٩٦١	شميل
٩٢,٦	٦,٤	١٩٦١	تشيكوسلوفاكيا
٩٠,٤	٩,٦	١٩٦١	فنلندا
٩٥,٨	٤,٢	١٩٦٢	فرنسا
٩٣,٥	٦,٥	١٩٦٢/٦١	اسرائيل
٩٦,١	٣,٩	١٩٦٢/٦١	كينيا
٩٣,٢	٦,٨	١٩٦٢	هولندا
٩٤,١	٥,٩	١٩٦١	بولندا
٩٠,٨	٩,٢	١٩٦٢	السويد
٩١,٥	٨,٥	١٩٦٢ ٦١	تanzania
٩٥,٠	٥,٠	١٩٦٢/٦١	انجلترا
٩٥,٥	٤,٥	١٩٦٢/٦١	الولايات المتحدة
٨٨,١	١١,٩	١٩٦١	يوغوسلافيا

للمنصرف على الرعاية الطبية خارج المستشفى  
( العيادة الخارجية والعلاج المنزلى ) .

واذا انتقلنا الى الاتفاق الرأسمالي على  
الخدمات الصحية تجده يتغير من سنة الى اخرى  
في البلد الواحد ، لارتباطه بأحوال البلد  
الاقتصادية وظروف وخطط التنمية فيها .

ويوضح جدول ( ٣ ) العلاقة بين الاتفاق  
الجارى والاتفاق الرأسمالي على الخدمات  
الصحية في بعض الدول . وما يجدر ذكره ان  
الاتفاق الرأسمالي ( الانشاءات ) لا يعبر عن  
مستوى المعيشة في البلد الذى يقترن به ، فقد  
تكون قيمته عالية في بلد ذات دخل منخفض ، وقد  
يكون الرقم عاليا في إحدى السنين نتيجة بناء  
مشروع ضخم في هذه السنة بالذات . وفي نصف  
البلاد محل الدراسة نجد ان مصدر الاتفاق

وقد وجد تباين واضح في نصيب الفرد من  
الاتفاق على الخدمات الصحية في الدول محل  
الدراسة . فهو في الولايات المتحدة ١٠٠ ضعف  
قيمه في تانزانيا . كذلك هو في السويد ٣ اضعاف  
قيمه في فنزويلا و ٣٦ ضعفا قيمته في الفلبين  
وتنزانيا . ولعل سبب هذا الارتفاع في الدول  
الغنية ان اجور العمل مرتفعة الى حد كبير في  
قطاع الصحة .

ويلاحظ ان نسبة كبيرة من الاتفاق الجارى على  
الخدمات الصحية يخصص لخدمة المستشفيات .  
ففي فنلندا تبلغ النسبة ٦٠ ٪ ، وهى عالية  
ايضا في دول شمال أوروبا ، في حين تنخفض هذه  
النسبة في فرنسا وهولندا ودول أوروبا الشرقية ،  
حيث تخصص هذه الدول ما يزيد على ٥٠ ٪  
من انفاقها الجارى على الخدمات الصحية



الراسمالي تتحمله كلية الحكومات . الا أن بعض البلاد تعتمد أساسا في تمويل الاتفاق الراسمالي للخدمة الصحية على الأموال الخيرية وذلك هو الحال في الولايات المتحدة بنسبة ٥٥ ٪ وفنلندا ( بنسبة ٤١ ٪ ) .

ومن الصعب تحديد ما يخصص من الاتفاق الراسمالي على الخدمة الصحية للاتفاق على التعليم الطبي والبحوث .

كذلك ليس من السهل التحديد بين ما يخص المستشفيات من الاتفاق الراسمالي وما يخص باقى الخدمات الصحية في الدول محل المقارنة ، الا أنه عموما يمكن القول بأن غالبية الدول تخصص للخدمات العلاجية ٩٠ ٪ من الاتفاقات الصحية الراسمالية منها ٧٠ ٪ أو أكثر للمستشفيات بالذات ( في شيلي وتشيكوسلوفاكيا ويوغوسلافيا يخص المستشفيات ٥٠ ٪ من انفاقها العلاجي الراسمالي ) والباقي يصرف على العيادات .

### تكلفة الخدمة داخل المستشفيات :

في كثير من الدول يدفع الجزء الأكبر من تكلفة الخدمة العلاجية ، وعلى الأخص خدمة المستشفيات من ميزانية الحكومات ( المركزية أو المحلية ) ، ومن صناديق التأمين الصحى الإجبارى ( وهى الصورة غير المباشرة للاتفاق التى سبق ذكرها ) .

وتفاوتت طبيعة الرسالة التى تؤديها المستشفيات العامة بين دولة وأخرى ، وهى تتوقف على الامكانيات المتوافرة في المستشفيات المتخصصة ، وخاصة التى تعالج قنات سن معينة أو الحالات المزمنة . وعموما وجد أن حوالى ٥٠ ٪ من الأيام السريرية تقضى في المستشفيات العامة ، ولكن في البلاد التى بها مستشفيات متخصصة على مستوى عال كما ونوعا ، تقل نسبة الأيام السريرية في المستشفيات العامة إلى ٣٠ ٪ فقط كَمَا هو الشأن في إنجلترا مثلاً .

ولا تختلف كثيرا مدة بقاء المريض في المستشفى

بين بلد وآخر ، وان كانت هذه المدة في البلاد الفقيرة جدا قد وصلت في المتوسط ١٤ يوما . وتختلف تكلفة اليوم السريرى في المستشفى العام من بلد لآخر . ففي بعض البلاد بلغت التكلفة ٢٠ ضعف قيمة متوسط دخل الفرد اليومى ( الصين والسفغال ) . أما في تشيكوسلوفاكيا وبولندا فانها ضعف قيمة دخل الفرد اليومى . وفي بلاد أخرى بلغت ٣٥-٧ أمثال قيمة متوسط دخل الفرد اليومى .

وفي البلاد منخفضة الدخل يتكلف اليوم السريرى في المستشفى العام ١٠ أمثال متوسط دخل الفرد اليومى ، معنى ذلك أننا نحتاج الى ٤ ٪ من الدخل القومى لتوفر ٤ أسرة لكل ١٠٠٠ من السكان .

ويجب أن نتذكر أن اختلاف مدة الإقامة في المستشفيات بين بلد وآخر يتوقف على نوع الحالات التى يعالجها المستشفى . فمستشفيات الأطفال في بعض البلاد تركز على حالات العلاج طويل الأمد ، في حين تحول حالات العلاج قصير الأمد الى المستشفيات العامة . والعكس قد يتبع في بلاد أخرى . كذلك فان مدة اقامة المريض وتكلفة اليوم السريرى تختلف تبعا للحالة الاجتماعية ، ومدى الخدمات التى تؤدي للمريض في فترة النقاهة وبعد شفائه .

### سياسات الدول في الاتفاق على الخدمات الصحية:

في دراسة أجرتها منظمة العمل الدولية على ١٤ دولة في الفترة من ١٩٤٥ الى ١٩٥٥ لوحظ أنه في بلدين فقط هما فرنسا وإيطاليا زادت تكلفة الفرد للرعاية الصحية بمعدل أسرع من زيادة دخل الفرد . ففي فرنسا امتدت الرعاية التأمينية التى يتمتع بها المنتفعون لتغطى دائرة أوسع من الخدمات . وفي إيطاليا كذلك تضخمت المدفوعات المطلوبة للرعاية الطبية وخدمات المستشفيات . أما في إنجلترا فكانت تكلفة الفرد للرعاية الصحية تزيد بمعدل أقل من معدل زيادة دخل الفرد . أما في باقى بلاد العالم ، فان معدل الاتفاق على

الرعاية الصحية التأمينية بقى ثابتا بالنسبة لمعدل الدخل القومى .

وقد بقيت هذه الاتجاهات بعد عام ١٩٥٥ فى نفس أوضاعها ، فيما عدا انجلترا حيث ارتفعت فيها ارتفاعا ملحوظا نسبة ما ينفق على الخدمات الصحية الى الدخل القومى والى الانفاقات العامة ففى عام ١٩٣٨ كانت انجلترا تنفق ٣٧٪ من دخلها القومى على الخدمات الصحية وبين عام ١٩٤٩ الى ١٩٦٤ كان ينفق ٤٪ من جملة الناتج القومى على الخدمات الصحية . ويسهم التأمين الاختيارى بنسبة ١٪ مما تنفقه انجلترا على الخدمات الصحية زيادة على خدمات تأمين الطب . وفى الولايات المتحدة بلغت نسبة الانفاق على الخدمات الصحية الى جملة الناتج القومى بين عامى ١٩٢٩ و ١٩٦٣ من ٣٦٪ الى ٨٠٪ . بمعدل زيادة سنوى قدره ٠.٦٥ ر . ٪ والسبب الوحيد لهذه الزيادة هو التوسع السريع فى التأمين الاختيارى وخاصة للعلاج فى المستشفيات حتى أصبح التأمين الصحى عام ١٩٦٣ يغطى ٢٣٪ من تكاليف العلاج بالمستشفيات .

والجدير بالملاحظة أنه اذا استمر معدل الزيادة ( ١٪ من الناتج القومى كل ١٠ سنوات ) فى الانفاق على الخدمات الصحية ، فانه فى نهاية القرن الحالى أى عام ٢٠٠٠ يصبح ١٠٪ من الناتج القومى مخصصا للخدمات الصحية . وتدل الاحصاءات أيضا على أن نسبة متزايدة من الإنفاق الصحى تخصص للمستشفيات .

**ملحوظة :** ( تبلغ نسبة ما ينفق على الخدمات الصحية فى ج.م.ع ٣٥٪ من اجمالى الانفاق الحكومى ) .

ان نصيب الفرد من الأسرة يتزايد فى كثير من الدول . وهذا يزيد الاحتياج الى الأفراد العاملين فى الحقل الصحى . كما أن نصيب السرير الواحد من الأيدي العاملة قد تزايد بينما عدد ساعات العمل للعامل فى الخدمة الصحية يتناقص .

ويلحق ذلك أيضا التطور العلمى الذى يفرض مستوى أعلى من الرعاية الطبية للمريض فى المستشفى .

أضف الى ذلك كله تزايد الحاجة الى الأفراد العاملين فى الرعاية الطبية خارج المستشفى . علاوة على التوسع فى الخدمات الوقائية . والرعاية المنزلية ، وبرامج التثقيف الصحى والبحوث وما يحتاج اليه الأطباء من أعداد اكبر من المساعدين والفنيين .

### اغلاط المقارنة :

لم تسفر أى دراسة من الدراسات التى أجريت حتى الآن فى مجال اقتصاديات الخدمات الصحية عن نتائج للعائد الاقتصادى لهذه الخدمات . كما انها لم تتوصل بعد الى مقياس كمى لمدى ما يخص الفرد من الخدمة الصحية فى مختلف الدول . فأسعار هذه الخدمات تختلف من بلد لآخر . كما أن ما يستخدم فى أداء الخدمة من أجهزة ومستلزمات يختلف فى مستوى الكم والنوع .

ولذلك فانه اذا تساوى بلدان فى دخل الفرد . وكان أحدهما ينفق نسبة أكبر على خدماته الصحية ، فليس معنى ذلك أنه يتفوق على الآخر فى توفير الخدمة الصحية .

فالدول الثلاث التى بها أعلى انفاق من دخلها القومى على الخدمات الصحية هى كندا واسرائيل والولايات المتحدة . ومستوى المعيشة فيها مختلف كل الاختلاف . ولذا فان البيانات لا تعطى دلالة على أيها يوفر خدمة صحية أكبر للفرد . ولا تقطع بأن أحداها هى أولى دول العالم كله فى توفير الخدمة الصحية لسكانها .

ان الولايات المتحدة بها أطباء أكثر مما فى كندا، ولكن كندا بها ممرضات وأسرّة مستشفيات أكثر مما فى الولايات المتحدة . ونسبة الأطباء للسكان فى اسرائيل ضعف ما فى الولايات المتحدة ، ولكن



عدد ممرضاتها وأسرة مستشفياتها أقل بكثير مما في كندا أو الولايات المتحدة . وهناك عامل آخر يزيد المقارنة تعقيدا ، وهو أن كسب الأطباء في الولايات المتحدة ( بالدولار ) خمسة اضعاف كسب الأطباء في إسرائيل .

ولنحاول أن نعتقد مقارنة أخرى بين الولايات المتحدة وبين كل من السويد وتشيكوسلوفاكيا . ان عدد أسرة المستشفيات في السويد تزيد ٥٠٪ عنها في الولايات المتحدة ولكن نسبة الأطباء الى السكان أقل في السويد . وبالنسبة لتشيكوسلوفاكيا نجد بها عدد أسرة أكثر وأطباء أكثر من الولايات المتحدة .

ولابد أن ندرك أن معدل الأسرة الى السكان بمفرده ليس مؤشرا كافيا لتوفير الخدمة الصحية في أي بلد .

وهناك نقطة أخرى ، وهي أنه لا يمكن استنتاج علاقة ثابتة بين ما ينفق على الخدمة الصحية وبين « الحاجة الفعلية » منها .

ولكن حجم هذا الانفاق على أي حال مؤشر له بعض الوزن . وقد كشفت الدراسات عن أن الانفاق على الخدمة الصحية في البلاد المنخفضة الدخول يكون ضئيلا إذا لم تتول الحكومات توفير الخدمة . وفي جميع بلاد العالم لا تزيد نسبة ما ينفق على الخدمات الصحية عن طريق الأفراد أو الجماعات الأهلية عن ٢٥ ٪ من جملة ما ينفق على هذه الخدمات .

ومن بين البلاد مرتفعة الدخول نجد أن البلاد التي تعتمد أساسا على حكوماتها في توفير الخدمة الصحية ليست هي التي يكون جملة انفاقها على الخدمة الصحية أكثر من غيرها .

ونحن عندما نقيم الانفاق الصحي لأي بلد لا يمكننا تجاهل العوامل التاريخية والسياسية والثقافية والاقتصادية لهذا البلد ، بل من المهم أيضا أن نأخذ في الاعتبار مستويات مزاوله المهنة

الطبية ، كذلك فإن القيم السائدة بين الناس لها وزنها أيضا — فهي تحدد قيمة حياة الانسان في المجتمع — وإلى أي مدى تقبل المجتمع تدخل الانسان للتأثير في المرض أو الموت ، كذلك فإن مفهوم الناس ونظرتهم لحاجات الفرد الأساسية لها من غير شك أثرها في التقييم .

في ضوء ما تقدم وعلى سبيل التحفظ يمكن القول بأنه في البلاد التي بها دخل الفرد شديد الانخفاض يعتبر ٣٪ هو الحد الأعلى لنسبة ما ينفق من الناتج القومي على الخدمات الصحية ( منها ٢٪ تمويل تمويل غير مباشر من الضرائب ، واستقطاعات التأمين الصحي والهبات .. الخ . وإذا نسبنا المنصرف على الخدمات الصحية الى جملة المصروفات الحكومية في هذه الدول الفقيرة نجدها تتراوح بين ٨٪ ، ١٦٪ . وقد وجد عادة أن ما يخص الانفاقات الرأسمالية على قطاع الصحة يتراوح بين ٣٥٪ و ١٦٪ من ميزانية القطاع . وهذا القدر بالطبع يتوقف على عوامل عدة منها مدى الاحتياج الى اضافة منشآت أو احلال غيرها ، نتيجة الزيادة في عدد السكان والرغبة في تحسين الخدمة . أما بقية الميزانية فهي للمصروفات الجارية موزعة على الخدمات العلاجية داخل المستشفيات وخارجها وخدمات الصحة العامة .

وقد لوحظ أن البلاد ذات الدخول المنخفضة توزع انفاقاتها الصحية على النحو التالي :

٤٥٪ — ٥٥٪ على العلاج داخل المستشفيات  
٣٥٪ — ٤٥٪ على العلاج خارج المستشفيات  
٢٪ — ٤٪ لصحة البيئة .  
٢٪ — ٤٪ للتعليم الطبي .

ولكن هذه النسب ليست بطبيعة الحال مما يقبل تطبيقه في كل بلاد العالم . إذ لكل خطة صحية أولوياتها الخاصة ، فعندما يكون التركيز على الوقاية يزداد الانفاق على خدمات الصحة العامة والقوى العاملة ، وعندما يكون التركيز

على مستوى الخدمة وتوعيتها تحتاج لاتفاق أكثر على التدريب والتعليم ، ولكن المهم هو ايجاد نوع من التوازن بين حجم الخدمات المقدمة وبين الأفراد اللازمين لادائها كما ونوعا في حدود الميزانية المتاحة للقطاع كله .

وقد يحتاج المخطط لأن يفاضل بين عدد قليل من الوحدات الصحية مع مستوى عال من الأفراد العاملين بها وبين عدد كثير من الوحدات لها مستوى أقل من مهارة الأفراد . كذلك قد يحتاج المخطط أن يفاضل بين انشاء مستشفى واحد كبير يضم تخصصات طبية متعددة ، أو عدة مستشفيات أصغر حجما بكل منها طبيب واحد وبعض المساعدين .

والحل هنا يعتمد كثيرا على التوزيع السكاني وسهولة المواصلات وعوامل أخرى محلية .

ولكن الخطأ الذى يجب أن يتحاشاه المخطط ، هو أن يضمن خطته خدمات مثالية طموحة تعجز الموارد المالية المتاحة عن تنفيذها أو اقامة مستشفيات لا تتوافر لها الأموال الكافية لتسييرها أو شغل العمالة اللازمة لها .

### مشاكل وضع النظام الأمثل

#### لحساب الانفاقات الصحية :

لا يمكن أن نضع يدنا فى الوقت الحاضر على نظام أمثل لحساب الانفاقات الصحية لتتبعه كل الدول ، لأن ذلك مرتبط بطبيعة النظم الصحية فيها ، ولاختلافها فى التقسيمات للنشاط الصحى لمؤسساتها بين صحة الفرد وصحة المجتمع وصحة البيئة وبين العلاج والوقاية . كذلك لاختلاف النظم المحاسبية ومدى تمييزها بين المستشفيات التى تبغى الربح والتى لا تستهدف الربح .

### دور الصحة فى التنمية الاقتصادية

#### والاجتماعية فى مصر :

يتقسم الكلام فى هذا الموضوع الى النقاط الأربع الآتية :

النقطة الأولى : عن موقع العلاج من الخدمة الصحية .

النقطة الثانية : عن مفهوم التنمية .

النقطة الثالثة : فى أوجه العلاقة بين العلاج والتنمية .

النقطة الرابعة : عن بعض اقتصاديات العلاج فى بلدنا .

والعلاج خدمة يقوم بها أفراد المهن الطبية وتمثل حلقة فى سلسلة تمتد على طريق الصراع بين الإنسان والمرض .

وأولى حلقات هذه السلسلة هى الحفاظ على صحة الفرد بالتغذية والنظافة والرياضة وصحة البيئة .

والحلقة الثانية : هى وقاية الإنسان من الأمراض بتحصينه ضد العدوى بها .

والحلقة الثالثة : هى الاكتشاف المبكر للأمراض .

والحلقة الرابعة - هى العلاج .

والحلقة الخامسة : هى التأهيل الطبى لمنع أو تقليل مضاعفات المرض من العاهة والعجز .

والحلقة السادسة : هى التأهيل المهنى للشخص المعالج ، ليتكيف مع المجتمع ويواجه متطلبات الحياة .

والترتيب الذى ذكرناه للحلقات الست فى سلسلة الصراع بين الإنسان والمرض مهم جدا بالنسبة للمريض وبالنسبة للتنمية أيضا . لأن كل جهد واستثمار يبذل ويوجه لحلقة من الحلقات يوفر ويختصر فى الجهد والاستثمار اللازم للحلقة التى تليها .

فالجهود والاستثمارات الموجهة للنظافة والتغذية وصحة البيئة وللوقاية والتحصينات وللاكتشاف المبكر للمرض . هذه الجهود والاستثمارات المفروضة أن تكون كافية وفعالة ، بحيث تقلل الى اقصى حد الحاجة الى جهود واستثمارات للعلاج ( الوقاية توفر العلاج ) .



كما أن الجهد والاستثمار المطلوب للعلاج إذا تم في وقته المضبوط والكفاءة الواجبة يقلل من الحاجة للجهد والاستثمار اللازم للتأهيل .

وهذه مسألة هامة تتعلق بترتيب اسبقيات البرامج الصحية . وتشير الى أن المستشفى مرحلة من الخدمة ينبغي - في الدول النامية - العمل على الاقلال من الحاجة اليها قدر المستطاع ، وذلك بتوجيه العناية الواجبة للاكتشاف المبكر للأمراض ولتوفير المناخ الصحى لأفراد المجتمع .

ان المستشفى من أكثر وسائل الخدمة الصحية ارتفاعا في التكلفة وهو ارتفاع مطرد باستمرار . وبرغم ذلك فإن أغلب الدول النامية تواجه مشكلة انتشار الأمراض التى تحتاج الى علاج ولا يمكن أن تنتظر برامج وخطط وقائية للقضاء عليها ، ولذا تضطر الدولة المخططة في البداية الى توجيه الجزء الأكبر من استثماراتنا فى الصحة الى المشروعات العلاجية استجابة لضغط الراى العام وتعزيزا للمكانة السياسية ومجابهة للحالة المرضية .

ولكن الخطر الكبير أن تستمر هذه الدول فى سياسة صحية تستنزف فيها المنشآت العلاجية بفخامة مظهرها الجزء الأكبر من الاتفاق الصحى على حساب النواحى الوقائية، لأن معنى ذلك أن العلاج والتنمية لا يلتقيان عند هدف واحد .

### ماهية التنمية :

التنمية نوعان: اقتصادية واجتماعية، والحقيقة إنهما وجهان لعملة واحدة هى التنمية الشاملة .

والتنمية الاقتصادية هى عملية يتم بها دفع الدخل القومى الى الزيادة المطردة على مدى فترة زمنية قد تطول أو تقصر . والتنمية تنطوى على حركة وتغير لأوضاع معينة فى المجتمع وفيها تآثر بعوامل متعددة ومتداخلة ومرتبطة أيضا بالزمان والمكان .

والتنمية الاقتصادية لا تعنى فقط أن هناك نموا

فى كل قطاع من قطاعات الاقتصاد ، بل تعنى أيضا قيام علاقات بين هذه القطاعات وبعضها .

وقولنا أن التنمية هى دفع الدخل القومى للزيادة ينطوى على وجود قوة دافعة وجهود مبذول .

فلو أن دولة متخلفة تفجرت فيها بين يوم وليلة مئات من آبار البترول فارتفع دخلها القومى فجأة أضعافا مضاعفة ، فلا يسمى ذلك تنمية بمعناها الصحيح .

والتعبير عن التنمية أو قياسها بزيادة الدخل القومى هو فى الواقع تعبير وقياس من بعد أو من زاوية واحدة .

فهناك تغيرات تحدث نتيجة مؤثرات وعوامل مركبة تصاحب عملية التنمية الاقتصادية أهمها :  
- وجود تزايد سكاني .

- اكتشاف امكانيات واطافة موارد جديدة للثروة القومية ( وهو ما يعبر عنه بتراكم رأس المال ) .

- ادخال أساليب غنية جديدة فى الانتاج .  
- تحسين الكفاءة والمهارة فى العمل .  
- تغيير فى النظم والتشريعات لرفع الكفاية الانتاجية .

- تزايد فى الاهمية النسبية للصناعة عنها للزراعة . وما يتبع ذلك من تكثف للعمالة فى قطاع الصناعة عنه فى قطاع الزراعة . ومن ثم تحول سكانى من الريف الى الحضر .

- ومن خصائص التنمية أيضا اعتماد الدولة الأساسى على مواردها الوطنية من ثروات ومخدرات ، وأن تحاول تحقيق التوازن فى معاملاتها مع العالم الخارجى . وتصحيح ميزان مدفوعاتها .

والواقع أن كلا من هذه التغيرات الأساسية له انعكاس على الخدمة العلاجية ، أما بالتأثير أو بالتأثر وهو ما سنضرب عليه أمثلة فيما بعد .

أما التنمية الاجتماعية فتتطوى على زيادة مستمرة ومطردة في احساس الفرد ( وهو اساس المجتمع ) بالرفاهية والكرامة . وهى أيضا مثل التنمية الاقتصادية يجب أن تصاحبها تغيرات من أهمها :

— استخدام العنصر البشرى احسن استخدام فلا يكون عبئا على الاقتصاد القومى . وينطوى ذلك بداهة على توفير فرص العمل للجميع .

— والتنمية الاجتماعية تعنى زيادة فعالية المشاركة الشعبية، القائمة على التعاون والشعور بالمسؤولية الاجتماعية بين أفراد المجتمع ، ويتمثل ذلك في بذل الجهود الذاتية وممارسة الرقابة الشعبية على الأداء .

— والتنمية الاجتماعية تعمل على توفير الخدمات الكافية لاشباع حاجات الأفراد من أمن وتأمينات وصحة وتعليم واسكان وغيرها .

لأن هذه الخدمات تساعد في النهاية على أن تأخذ أفضل ما في المادة البشرية ومن المهم أن يكون مستوى هذه الخدمات وكفاءتها في تزايد مطرد دون تجمد أو ركوص .

ومن وجهة نظر الدين تعنى التنمية الاجتماعية بالحفاظ على كرامة الانسان ، باعتباره خليفة الله في أرضه ، ويستوجب ذلك تحقيق العدالة القانونية والاجتماعية والاقتصادية .

### أوجه العلاقة بين العلاج والتنمية :

لهذه العلاقة ثلاثة أبعاد :

١- علاقة موضوعية ، لأن الهدف من العلاج وهو تحويل المواطن غير المنتج الى مواطن منتج يضيف بجهده الى الانتاج القومى هو جزء مكمل للهدف العريض للتنمية الاقتصادية وهو مضاعفة الدخل القومى .

٢- علاقة سببية ، لأن من اسباب نجاح التنمية توفر المواطن السليم القادر على الانتاج ،

ولا يتأتى ذلك الا بعلاج المرضى . وفى الاتجاه العكسى نجد أن التنمية الاقتصادية قد تنتج في مجال الصناعة والزراعة والاسكان والمرافق سلعا تدعم وسائل العلاج . غير أنها قد تؤدي الى مشاكل صحية تحتاج الى علاج من نوع خاص وتضيف أعباء جديدة الى تكلفة الخدمة العلاجية عامة .

٣ - علاقة شكلية ، حيث تستخدم بعض المقاييس والأساليب التخطيطية لتقييم النشاط والنتائج للتنمية الاقتصادية وللخدمة العلاجية بنفس القدر من الوضوح والدقة .

وفى اطار من هذه الأبعاد الثلاثة نستطيع أن نصوغ العلاقة بين العلاج والتنمية على النحو التالى :

أولا : العلاج كخدمة ، نسلم بأنه من قبيل الاستهلاك ، باعتبار أنه مطلب وحق لكل مواطن بحكم الميثاق والدستور .

ثانيا : العلاج كخدمة أيضا تؤكد أنه من قبيل الاستثمار فى الانتاج ، على أساس أنه صيانة لأحد العناصر الهامة فى الانتاج وهو العنصر البشرى .

ثالثا : العنصر البشرى ، ليس فقط أحد عناصر الانتاج ، بل هو من أهم عناصره . فنتائج التنمية تعود بالدرجة الاولى الى الجهود البشرية التى تدفع الدخل القومى للزيادة ، وليس نتيجة الموارد نفسها مهما كانت هذه الموارد مهمة .

رابعا : ترقيا على ذلك ، وباستخدام لغة الاقتصاد ينبغى حساب العائد الاقتصادى لصيانة الجهد البشرى ، أى معامل العائد الى التكلفة لخدمة العلاج من مستشفيات ووحدات وأفراد طبيين وأدوية ... الخ .

خامسا : ولاقتصاديات العلاج خصائص معينة تميزها عن غيرها من اقتصاديات الخدمات وهذه هى :



( ١ ) ان الأطباء لديهم القدرة على تحويل المطالب الى احتياجات .

والمطالب تعبر عن الاقبال التلقائي من الأفراد على الخدمة العلاجية بينما الاحتياجات تعبر عن الخدمة العلاجية الضرورية التي تجابه الحاجة الفعلية طبقا لحصر شامل للأمراض وتخطيط مدروس .

(ب) ان المستهلك للخدمة العلاجية ، وهو المريض ، عاجز في أغلب الأحوال عن تقييم العمل الطبى وكفاءته . وهكذا فان الطلب على الخدمة العلاجية ليس دائما في كل الحالات دليل تفضيل واقتناع بها ، مثل بقية السلع والخدمات .

(ج) ان كثيرا من الأمراض تصد من نفسها بنفسها ، وتصبح مزمنة لدرجة أن كل ما يقدم في علاجها هو مجرد التسكين .

( د ) ارتفاع تكلفة البحوث والتدريب في مجال الطب والعلاج .

### الصحة كاستثمار في الإنتاج :

جرى العرف بين الاقتصاديين على اعتبار الاتفاق على الصحة نوعا من الاستهلاك كطابع البصر على الخدمات ، وأنه بذلك لا يحقق عائدا شأن مشروعات الإنتاج . وهو حكم بعيد عن الحقيقة والواقع .

ومن هنا نشأت الحاجة التي استشعرها خبراء التخطيط الصحى الى دراسة اقتصاديات الصحة ، وهى تتناول جانبين أساسيين :

الأول : دراسة تكلفة الخدمة الصحية وقاية وعلاجاً ودواء ، وارتباطها بالشكل التنظيمى للخدمات .

الثانى : دراسة الخسائر الاقتصادية الناجمة عن حدوث المرض والعجز والوفاة ، مما يسبب فقدان قوى الإنتاج مقدرا بقيمة « رجل - يوم »

أو بالنفوذ ، ويتحقق العائد الاقتصادى اذا تقادينا بعض أو كل هذه الخسائر برفع مستوى الصحة للفرد والمجتمع .

ولاشك أن الاستثمارات الضخمة التى وضعت فى المجال الصحى للخطط الخمسية السابقة كانت تستلزم دائما المتابعة والتقييم لهذه الخطط ، للتأكد من تحقيق أهدافها ، وتقدير مكاسبها بالنسبة للجماهير . لذلك كان من الضرورى البدء فى وضع معدلات للاداء وقياس الناتج للنشاط كما ونوعا وتكلفة . وهذا يستلزم بحث العناصر الآتية كخطوة أولى على الطريق للدراسة الشاملة لاقتصاديات الصحة :

١ - تقييم الامكانيات الموجودة ومدى كفاءتها .

٢ - دراسة فاعلية الاداء عن طريق الكم والنوع والزمن .

٣ - دراسة تكلفة الاداء والخدمة فى جميع الأنشطة المختلفة فى الخدمات الصحية .

وبهذا يمكن استخلاص مؤشرات تمطية تؤخذ كمقياس للاداء ومحاسبة القائمين بالعمل فى الوحدات المختلفة . كذلك التوصل الى حساب التكلفة لكل نوع من الخدمة واكتشاف أى ضائع فى المال والجهد . ومن ثم يمكن وضع ميزانية اداء لكل مستوى من مستويات الخدمة ولكل نشاط معين . وقد بدأت وزارة الصحة منذ بداية الخطة الخمسية الثانية فى ادخال اقتصاديات الصحة ضمن دراستها وبحوثها .

ومعروف أنه من العسير من الناحية العلمية تقييم الخدمات الصحية بصفة شاملة اقتصاديا بالمال ، لصعوبة امكانية ايجاد المقاييس السليمة والعلمية التى يقاس على أساسها تقييم الخدمات الصحية ماديا ، ولاشتراك عوامل ذات أهمية خاصة انسانية وأخلاقية ومعنوية ، ولا يمكن اغفالها مهما كانت أهمية الاقتصاد فى الحياة العصرية ، وكذلك لأن هناك عوامل أخرى متشابكة مع الخدمات الصحية تتفاعل معها -

بعضها ثقافي وتعليمي واجتماعي ولا يمكن الفصل الكامل بينهما ، اذ ان التقدم في اى ميدان منها يؤثر تأثيرا واضحا في الميدان الآخر ، كتأثير الصحة على التعليم والعكس ، وتأثير البيئة الاجتماعية والسكن على كل من التعليم والصحة.

بل ان الدول التي أخذت بعلم الاقتصاد الصحي قررت ان هناك اعتبارات هامة ضمنيتها قرارات ندوة موسكو لاقتصاد الصحة عام ١٩٦٨ وهى :

اولا : ان العوامل الاقتصادية يجب الا تكون العامل الوحيد المتحكم في تقرير السياسة الصحية او تنفيذ الخطط والبرامج الصحية .

ثانيا : يجب ان يكون الاهتمام اساسا بالصحة من اجل الصحة ، وان تأتى بعده الحسابات الاقتصادية الجامدة .

ثالثا : ان الجانب الانساني للخدمة الصحية يجب الا يهمل أبدا ، حيث انه قد يتعارض مع اقتصاديات الصحة والمرض .

ويبلغ ما ينفق على الخدمات الصحية في جمهورية مصر العربية حاليا ٣٪ من جملة الانفاق القومى وهو يساوى ٥١٪ من جملة الدخل القومى . في حين تدل الاحصاءات عن عام ١٩٦٧ ( وهى المتاحة حاليا ) ان النسبة كانت في دول العالم الأخرى تتراوح بين ٣٨٪ و ٤٤٪ من الدخل القومى ، ولابد انها قد زادت عن ذلك كثيرا الآن . ويوضح الجدول رقم ( ٤ ) تطور الانفاق على الخدمات الصحية بين الأعوام ١٩٧٠ ، ٦٠ ، ٥٢ .

ومن العوامل التى تزيد في تكاليف الخدمة الصحية في الوقت الحالى :

١ - التقدم الطبى نتيجة البحوث والتكنولوجيا العلاجية والوقائية لكثير من الأمراض ، ممالقى عبئا ثقيلا على الخدمات الصحية ، فأصبحت تتكلف أضعافا مضاعفة للعلاج كأمراض الكلى ، والقلب والسرطان والجراحات الدقيقة ، وزرع الانسجة وغيرها .

٢ - زيادة شعور الناس بحقوقهم في هذه الخدمات ، وانها أصبحت مكفولة بنص الدساتير والتشريعات . كما نص ميثاقنا الوطنى على ان الرعاية الصحية حق للمواطنين .

٣ - التوسع في التخصصات الدقيقة في فروع الطب المختلفة مما يحتاج لانماط خاصة من اخصائيين لم يكونوا معروفين من قبل وأجهزة دقيقة مستحدثة .

### ارتباط الاقتصاد الصحى بالشكل التنظيمى للخدمات الصحية :

يرتبط الاقتصاد الصحى ارتباطا وثيقا بالشكل التنظيمى لهذه الخدمات . ومن الاسس التنظيمية التى تساعد على تحقيق أحسن استغلال للموارد المتاحة في الخدمة الصحية ما يلى :

١ - مركزية التخطيط ولا مركزية التنفيذ ، حيث تعطى مرونة في التصرف على مستوى الوحدات تسمح باستخدام الامكانيات المتاحة محليا أحسن استخدام ، مما يتلاءم مع الحاجة للخدمة ونمطها الملائم للبيئة مع الاستفادة بالجهود الذاتية .

٢ - ربط خدمة الممارس العام في وحدات الصف الأول ( الوحدات الريفية وعيادات الأحياء بالمدن ) بالتخصصات في المستشفيات ، وهو ما يرفع كفاءة الخدمة ومعدلات التشغيل لامكانيات المستوى الأدنى من أسرة وأجهزة ومعدات وهو ما يعبر عنه بتكامل الخدمات الصحية وتسلسلها .

٣ - رفع كفاءة الخدمة خارج المستشفى ( عيادات الأحياء والعيادات الشاملة ) مما يقلل مدة اقامة المريض داخل المستشفى ، وبالتالي زيادة دورة السرير وخفض تكلفة العلاج عامة .

### الخسائر الاقتصادية الناجمة عن بعض المشكلات الصحية في مصر :

#### ١ - مشكلة البلهارسيا :

وهى تمثل أولى مشكلاتنا الصحية حيث تلقى عبئا ثقيلا على اقتصادنا القومى .

وبافتراض ان نسبة انتشار البلهارسيا ٦٠ ٪ تقريبا من سكان الريف ، في حين انها ٣٦ ٪ بالنسبة لسكان الجمهورية ، وأن المرض يسبب نقصا للكفاية الانتاجية للفلاح بنسبة ٣٠ ٪ وأن الفلاح يعمل نصف ايام السنة تقريبا حسب



موسمية الانتاج الزراعى ، فان الخسارة الاقتصادية فى نقص الانتاج بنسب البلهارسيا وحدها تبلغ ١٦٢ مليون جنيه تقريبا فى السنة . هذا هو حساب تقريبي للخسائر الاقتصادية الناجمة عن انتشار مرض واحد ، والتي يترتب على تفاديه تحقيق عائد اقتصادى على دخول الأفراد والدخل القومى . فى حين تبلغ تكاليف الصرف على هذا المرض حوالى ثلاثة ارباع مليون جنيه فقط فى السنة لمكافحة قواقع البلهارسيا . فاذا أضفنا احتمال تأثير المرض على تعليم النشء من حيث نقص استيعاب التلميذ المريض للعلم فى المراحل الاولى منه فان هذا ينعكس بلا شك على الانتاج فى العائد بعيد الاجل .

## ٢ - الدرن :

يقدر معدل الإصابة بالدرن الرئوى وباقي الأعضاء بـ ١٪ من جملة السكان . ولما كانت الإصابة بهذا المرض تحد من قدرة المريض على أداء العمل الطبيعى المنوط به . لذلك فان الخسارة الناتجة عن الإصابة بهذا المرض تقدر على النحو التالى : ٣٣٠.٠٠٠ ر.٠٠٠ ( تعداد السكان )  $\times$  ١٪ ( معدل إصابة )  $\times$  ١/٤ ج ( الحد الأدنى لدخل الفرد اليومى )  $\times$  ٣٦٥ = ٣٠ مليون جنيه سنويا تقريبا . وهذا هو ما تخسره البلاد نتيجة عدم علاج المرضى الذين لا يستوعبهم مستشفيات الأمراض الصدرية .

## ٣ - الأمراض العقلية والنفسية :

هناك ما يقرب من ٦٤ ألف مواطن مريض بالأمراض العقلية والنفسية ( ٢ فى الالف من السكان ) لا ينتجون على مدار السنة ، أى أنهم خسارة للاقتصاد القومى تبلغ ٢٣٣٦ مليون رجل - يوم سنويا أى ٨٣ مليون جنيه .

## ٤ - الملاريا :

يبلغ عدد حالات الإصابة بالملاريا فى أقصى سنوات حدثها ( قبل عام ١٩٥٩ ) ٧٧٢٦١٠ حالة ، وباعتبار انقطاع المريض عن العمل ٦ أيام فان مجموع الفاقد ٤٦٣٥٦٦٠ رجل - يوم أى ١٥٨٩١١٥ جنيه . وباعتبار أن الطاقة الانتاجية للمريض تقل بمقدار النصف لفترة ثلاثة

اشهر بعد الإصابة بالمرض ، فان الفاقد يبلغ ٨٦٢٠٠٠٠ ر.٠٠٠ ٣٤٧٦٧٠ رجل - يوم أى ٨٦٢٠٠٠٠ ر.٠٠٠ ١٦٢٠٠٠٠ جنيه ، أى أن مجموع الفاقد من الملاريا يبلغ ١٦٢٠٠٠٠ ر.٠٠٠ ١٦٢٠٠٠٠ جنيه .

## زيادة العمر المتوقع للإنسان نتيجة لارتفاع المستوى الصحى العام وأثره على الاقتصاد :

من أهم الأمثلة التى تبين تأثير الصحة على الاقتصاد هو انخفاض معدلات الوفيات لجميع فئات العمر التى ينشأ عنها زيادة فى توقع عمر الأفراد . فبعد أن كان توقع عمر الذكور ٤٣ سنة فى عام ١٩٤٧ أصبح ٥٠ فى عام ١٩٦٠ وارتفع الى ٥٤ فى عام ١٩٦٧ .

واذا اعتبرنا أن القوى العاملة تعادل ٥٥٪ من مجموع السكان وأنهم يمثلون الذكور والإناث فى سن العمل ( ١٥ - ٦٥ ) وأن حوالى ٣٠٪ فقط من الذكور والإناث قادرون على العمل المنتج . وأن دخل الفرد يعادل ٨٠ جنيه سنويا ، فان العائد خلال الخمس سنوات الماضية يعادل ٣٦٠٠٠٠٠ ر.٠٠٠ جنيه .

## خفض معدلات الاجازات المرضية نتيجة للتأمين الصحى وأثره على الاقتصاد :

كانت النتيجة المنطقية لسلامة الأداء وارتفاع المستوى الصحى العام بين المنتفعين بالتأمين الصحى أن انخفضت معدلات الاجازات المرضية الممنوحة للعامل من ٨ أيام إلى ٢ فى السنة للعاملين فى الشركات ، فيكون الوفرة الذى تحقق للانتاج بالنسبة لعدد المنتفعين حاليا نحو ٩٠ يوم عمل للفرد ، أى ٨٥٦٠٠٠ ر.٠٠٠ يوم - عمل كما كان متوسط الاجازات المرضية الممنوحة للمنتفعين العاملين بالحكومة نحو ١٨٢ يوم للفرد أصبحت بعد التطبيق ٧٢ يوم وبذلك يكون الوفرة نحو ١١٩ يوم - عمل للفرد ، أو ما يساوى ٤٢٨٤٠٠ ر.٠٠٠ يوم عمل .

ويكون الوفرة العائد على الانتاج نتيجة لذلك ، وباعتبار أن متوسط الأجر الشهري للعامل ٢٠ جنيه هو ١١٥٦٠٠٠ ر.٠٠٠ جنيه .

## جدول ( ٤ )

### تطور الإنفاق

على الخدمات الصحية بين عام ٥٢ ، ٦٠ ، ١٩٧٠

البيان	١٩٥٢/٥٢	١٩٦٠/٥٩	١٩٧٠/٦٩
تعداد السكان	٢١,٧	٢٥,٦	٣٢,٥
جملة الدخل القوي ( مليون ج )	٨٠٦	١٢٨٥,٢	٢٥٣٠
متوسط دخل الفرد ( جنيه )	٣٧	٥٠,٢	٧٧,٨٤
جملة الإنفاق القوي ( مليون ج )	٢٠٧,٩	٥٥٧	١٢٧٤,٦
متوسط نصيب الفرد من الإنفاق القوي ( ج )	٩٠٦	٢٠	٣٩,٢
جملة الإنفاق على الصحة ( مليون ج )	٦,٧٦	١١,٤٥	٣٩,٦
متوسط نصيب الفرد من الإنفاق على الصحة ( ج )	٣١١	٤٤٧	١,٢٩٠
نسبة ما ينفق على الصحة إلى الدخل القوي	% ٠,٨	% ٠,٩	% ١,٥٩
نسبة ما ينفق على الصحة إلى الإنفاق القوي	% ٣,٢	% ٢,٢٤	% ٣,١

### مقومات التخطيط الصحي العلمي :

اننا اذا وصلنا الى التقدير الصحيح لتكلفة الخدمة الصحية منسوبة الى جملة الموارد القومية ( الناتج أو الدخل القومي ) ، فان ذلك يعتبر نقطة البدء في دراسة اقتصاديات الخدمات الصحية ، ولا بد أن تعنى مثل هذه الدراسات أيضا بالتوزيع المحلى الى جانب الشمول القومي، بمعنى أن تشمل الدراسة الموارد الصحية لكل إقليم . والصفة المميزة لاقتصاديات الخدمة الصحية فيه . وذلك بهدف الوصول الى عدالة التوزيع للخدمة الصحية ، وتوفيرها لجميع المواطنين سواء .

في ضوء ما تقدم ، ولكي يكون القطاع الصحي في ج.ع.م. لديه البيانات والاحصاءات عن كل ما يتعلق بالإنفاق والتكلفة للخدمة الصحية وعائدها ، ينبغى عمل الدراسات والبحوث الآتية :

١ - اجراء دراسة ميدانية لمعرفة نسب الإصابة بالامراض ، وتوزيعها على فئات السن ومعدل مرات الإصابة للمريض ، ومدة الإصابة للمريض في المرة ، ونسب الوفاة من كل مرض موزعة على فئات السن .

٢ - تقدير الخسارة الاقتصادية المترتبة على المرض والوفاة بالنسبة لكل الأمراض .

٣ - تحديد ابواب وبنود ميزانية الدولة التي يتعارف الجمع على انها نوع من الإنفاق الصحي . ثم حساب قيمتها وتوزيع هذا الإنفاق الى قسمين رئيسيين رأسمالى وجار .

وهذه الدراسات والبحوث هي المهمة الأولى لاجهزة التخطيط الصحي في الدولة ، والتي يجب أن تدعم بالكفاءات والخبرات والامكانيات ، لكي تقوم برسالتها في تحقيق أقصى كفاءة لاستخدام المتاح لدينا من موارد في اطار خطة صحية قومية تسهم في تحقيق أهداف خطط التنمية الاقتصادية والاجتماعية الشاملة .



# العلاقات الثقافية الدولية

## نظرة مقارنة إلى التقييمات وطرائق العمل

بدر الدين أبوغازي

وما كانت السياسة الثقافية قبل الحرب العالمية الأولى عنصراً بارزاً من مكونات السياسة الخارجية .. ولكنها بعد هذه الحرب بدأت تشكل مادة من مواد الاتفاقيات والمعاهدات .. وتولت الجمعيات الخاصة مهمة تنشيط التبادل العلمي والثقافي عبر الحدود .

ثم زاد اهتمام الدول بوجودها الثقافي خارج حدودها .. ودخل تعبير « الدبلوماسية الثقافية » في المجال الدولي الى جانب « الدبلوماسية السياسية » .

وانشئ بعد ذلك المعهد الدولي للتعاون الفكري في باريس سنة ١٩٢٦ ، وكان له دراساته في سياسة نشر الثقافة .

وتأكدت بعد الحرب العالمية الثانية أهمية الانتشار الثقافي ، ورسم السياسات الثقافية والاعلامية ، وضرورة وضع أفضل التنظيمات ملائمة على المستوى الدولي لكفالة تحقيق ما تضمنه اعلان حقوق الانسان من حق الثقافة ،

من قديم كان التعاون بين صناع الفكر والفن قائماً ، ومن خلال هذا التعاون تحقق الأخذ والعطاء بين الفلاسفات والعلوم والفنون ، وتحقق التبادل الحضاري قبل أن تقوم عليه منظمات تتولاه ، وقبل أن تتأكد الحاجة الى اسهام الفكر الاداري في وضع سمات التشكيل التنظيمي الملائم لتحقيق فاعلية التبادل الثقافي بين الدول ، وفي تحديد طرائق العمل وادواته التي تكفل وضوح التخطيط ودقة التنفيذ . فالتبادل الثقافي كان حياً في قلب البشر قبل أن يأخذ صبغه التنظيمية العصرية .

بدر الدين أبوغازي

وزير الثقافة الاسبق

سبق أن نشرنا له عدة بحوث كان آخرها « التعليم والثقافة وجوانب من الإصلاح » نشر في عدد أكتوبر ١٩٧٢ العدد الثاني - المجلد الخامس .

والمشاركة في الحياة الفكرية للمجتمع الانساني ، والاستمتاع بروائع الفنون والمساهمة في التقدم العلمي والافادة من ثماره ونتائجه .. كما ظهرت أيضا ضرورات اقامة البناء التنظيمي الفعال في كل دولة للاضطلاع بمسئوليات التبادل الثقافي الخارجي من واقع طبيعة هذا النشاط الجديد على الأجهزة الرسمية ، ومن مقتضيات تنوعه وتعددده ، ومن ضرورة التنسيق بين مختلف الاشكال التنظيمية التي تشارك في صنع السياسة الثقافية ، واعداد الأفراد وتهيئة الوسائل التي تكفل لهذا النشاط اسباب النجاح وفق مفاهيم الادارة الحديثة .

ولعل نظرة مقارنة الى التنظيمات وطرائق العمل التي تحققت حتى الآن تتيح لنا استظهار صور بلورتها التجربة الدولية عبر سنين نال التنظيم فيها اهتماما كبيرا من أجل البحث عن شكل ومنهج للعمل في مجال أصبح متطلبا لقدر كبير من التخطيط والتنظيم .

وليكن البدء بنماذج من التنظيم على المستوى الدولي ثم على مستوى المجموعات الإقليمية ، ويلي ذلك نماذج للتنظيمات على مستوى الدولة الواحدة نستقصى فيها اشكال الأجهزة القائمة على هذا الجانب الهام من جوانب العمل الثقافي وهيكلها الادارية ، وأساليب العمل فيها وطرائقه وذلك من خلال نظرة الى الأوضاع القائمة في عديد من الدول .

### أولا - على المستوى الدولي :

تضمن ميثاق الأمم المتحدة الصادر في ٢٦ من يوليو سنة ١٩٤٥ عدة نصوص تشير الى أهداف المنظمة الدولية في تحقيق التعاون الدولي من أجل حل المشكلات العالمية في المجالات الاقتصادية والاجتماعية ، واضطلاعها من أجل تحقيق هذه الأهداف بمهمة انشاء وكالات متخصصة في المجالات الاقتصادية والاجتماعية والثقافية ، او في مجال الصحة وغير ذلك من المجالات .

وبهذا قام على الصعيد الدولي هيكل تنظيمي كبير هو منظمة الأمم المتحدة ، والى جانبها جهاز وسيط هو المجلس الاقتصادي والاجتماعي ، وما يلحق به من وكالات متخصصة ، وفي مقدمة الهياكل التنظيمية الدولية التي انشئت لتنسيق وتنمية العلاقات الثقافية بين الدول من أجل السلام منظمة اليونسكو ، وما يتصل بها هي الأخرى من وكالات متخصصة .

ويبدو في هذا البناء الإداري الكبير الذي يحتوي الأمم المتحدة ومنظماتها ووكالاتها ملامح التنظيم الرأسي الذي يبدأ من القمة متجها الى القاعدة . غير أنه في حقيقة الأمر بناء يعتمد على التنظيم الأفقي ، بمعنى أن كل ما يتفرع عن هذا الهيكل الإداري الكبير لا يخضع لسلطة أعلى ، ولكنه يمثل مجموعات لكل منها حقوق متساوية ، وصلاحيات كاملة في التنفيذ .

ولنأخذ على سبيل المثال منظمة اليونسكو التي انشئت في سنة ١٩٤٦ بكيانها الذاتي ، وشخصيتها المعنوية المميزة التي تتيح لها حرية الحركة ، وفعالية التنفيذ في مجالات اختصاصاتها ومهامها .

لقد قام الهيكل الإداري التنظيمي لليونسكو على ثلاث دعائم :

١ - المؤتمر العام ويجمع مختلف ممثلي الدول الأعضاء في المنظمة ، ولهم فيه حقوق متساوية . ويعتبر المؤتمر أعلى جهاز للمنظمة يرسم سياستها العامة ، ويعتمد برامجها التنفيذية ، ويقر الاعتمادات المالية . كما يختص بتعيين المدير العام للمنظمة .

٢ - المجلس التنفيذي ويتكون من الأعضاء الذين يسميهم المؤتمر العام ويراعى في اختيارهم تنوع الثقافات والتمثيل الجغرافي العادل .. وليس أعضاء المجلس التنفيذي، ممثلين لحكوماتهم وإنما هم يعملون تحت اشراف المؤتمر العام .



### **المجلس الدولي للمتاحف**

International Council of Museums  
(I.C.O.M.)

### **المجلس الدولي للموسيقى**

International Music Council (I.M.C.)

### **المعهد الدولي للمسرح**

International Theatre Institute (I.T.I.)

### **المكتب الدولي للجامعات**

International Universities Bureau  
(I.U.B.)

وهو بمثابة سكرتارية للجمعية الدولية للجامعات.  
ويلاحظ تنوع هذه التنظيمات بين صورة  
المجالس أو الجمعيات أو المعاهد أو المكاتب ،  
تبعاً للوظيفة التي تحدد لكل عضو من أعضاء  
هذه المجموعة تسكله وكيانه .

هذا فضلاً عن أن التنظيم قد كفل لهذه  
المجموعات حرية الحركة والاستقلال من أجل  
المعاونة على تحقيق أهداف المنظمة في مجالات  
التعاون الدولي عن طريق ما هو متاح لهذه  
التنظيمات من وسائل الاتصال التي قد لا تتوافر  
للمنظمة الدولية ، فضلاً عما تستطيع الهيئات  
غير الحكومية تحقيقه بحركتها ووسائلها الذاتية.

واستكمالاً للتنظيم ، وتوثيقاً للصلات بين  
منظمة اليونسكو ومجموعة الدول الأعضاء ،  
فإن ميثاق المنظمة يدعو الدول إلى إنشاء شعب  
قومية للمشاركة عن طريق المشورة في نشاط  
اليونسكو ، ولتمثيل المصالح الثقافية لكل دولة.

وبهذا الهيكل من التنظيم بتفريعاته يتحرك هذا  
البناء الإداري الكبير صوب أهدافه ، ويتفرع  
بالمؤتمرات والاجتماعات التي ينظمها كوسيلة لتنمية  
العلاقات الثقافية الدولية . كما يستعين بأجهزته  
من أجل تحقيق هذه الأهداف . غير أنه يترك  
التبادل الثقافي المباشر بين الدول مجالاً للاتفاقيات  
الثنائية الخاصة .

٣ - السكرتارية : وقد تحرر ميثاق المنظمة  
البعد عن التحديد والتفصيلات حين أشار إليها،  
واكتفى بالكلام عن المدير العام للمنظمة ومعاونيه،  
حرصاً على المرونة وإمكانية أحداث تغيير في  
الهيكل التنظيمي للسكرتارية كلما دعت الأحوال،  
دون حاجة إلى تعديل الميثاق .

ولكن خمس إدارات هامة تمثل عصب العمل  
في السكرتارية ، هي إدارة التعليم والعلوم  
الطبيعية والعلوم السياسية والإعلام والمعونة  
الفنية ، فضلاً عن أجهزة لأغراض تبادل الأفراد  
والتوثيق والمطبوعات .

وتلحق بمكتب المدير العام إدارة قانونية  
ومكتب للميزانية والبرامج وإدارة للعلاقات  
الرسمية الخارجية .

وقد أتاح ذلك التنظيم الهيكلي خطوط اتصال  
جديدة بين السلطة العليا للمنظمة وبين جهازها  
التنفيذي والإداري .

كما أنه كفل في نفس الوقت تحقيق ترابط بين  
المنظمة الدولية وبين الجمعيات الدولية القائمة  
عن طريق إنشاء تنظيمات تضم هذه الجمعيات  
أهمها :

### **اللجنة الدولية للاتحاد العلمي**

International Committee of Scientific  
Union (I.C.S.U.)

### **لجنة المنظمات الدولية للعلوم الطبيعية**

Committee of International Organization  
for the Medical Sciences (C.I.O.M.S.)

### **المجلس الدولي للفلسفة والدراسات الإنسانية**

International Council for Philosophy and  
Humanistic Studies (I.C.P.H.S.)

### **الجمعية الدولية للفنون التشكيلية**

International Association of Plastic Arts  
(I.A.P.A.)

## ثانياً - على مستوى المجموعات الإقليمية :

نأخذ المجلس الأوربي كنموذج لتنظيم متكامل قام منذ سنة ١٩٤٩ بهدف تحقيق ارتباط وثيق بين أعضائه من دول أوروبا من أجل الحفاظ على المبادئ والمثل التي تمثل تراثاً مشتركاً للدول الأعضاء ، ومن أجل التقدم الاقتصادي والاجتماعي وكذلك من أجل العمل المشترك في مجالات الثقافية .

وللمجلس الأوربي تنظيمان أساسيان يتمثلان في لجنته الوزارية والجمعية الاستشارية .

غير أن هناك مجموعة من الأجهزة تعمل بتنسيق في نطاق المجلس الأوربي من أجل تحقيق فاعلية تنفيذية لنشاطه .. ومن هذه الأجهزة في مجال العمل الثقافي لجنة خبراء الثقافة ، وهي لجنة دائمة أنشئت سنة ١٩٥٠ ، وتتكون من كبار الموظفين الرسميين الذين روعي في اختيارهم تخصصات وخبرات مختلفة تدفع بالتعاون الثقافي الى مجالات بعيدة .

ولهذه اللجنة استقلال مالي وإداري يتيح لها - بميزانياتها المخصصة وبسلطاتها في إصدار القرارات ، قدراً كبيراً من فاعلية العمل .

والى جانب لجنة الخبراء قامت لجنة أخرى مشتركة من ممثلي لجنة الشؤون الثقافية والعلمية في الجمعية الاستشارية ، ومن لجنة الخبراء ، وهذا التشكيل يتيح تبادل الرأي والتعاون بين أهل الاختصاص والخبرة وبين البرلمانين من أعضاء الجمعية الاستشارية كبرلمان للمجلس الأوربي .

ويحرص المجلس الأوربي على أن يحقق بتشكيلاته تعاوناً وثيقاً مع أنظمة اليونسكو ، وعلى إيجاد خطوط اتصال دائمة تكفل تبادل المعلومات عن المشروعات وطرائق التنفيذ ، فضلاً عن المعونة الفنية التي يتلقاها من اليونسكو .

غير أنه يحرص أيضاً على أن ينفرد في مجال العمل الثقافي بنشاط مميز في نطاق مفهوم الوحدة الأوربية ، دون أن يمتد الى مهمة الانتشار الثقافي العام ، باعتبار أن ذلك من خصائص المنظمات الدولية ، لا المنظمات الإقليمية ، وحتى لا تخلط المهمة الموكولة اليه برسالة منظمه اليونسكو .

وفي منطق التنظيم الإداري يعتنق المجلس الأوربي أسلوب الاعتماد على المنظمات الخاصة والهيئات غير الحكومية ، لأن نشاط مثل هذه المنظمات والهيئات إذا ما تم بتنسيق مع جهاز رسمي فإنه يعطى العمل دفعة وحيوية وماعلية .

وهذا هو ما تكشف عنه فعلاً تجربة استعانة المجلس الأوربي بمثل هذه المنظمات والهيئات .

وهو نهج لمسناه على المستوى الدولي في تنظيمات اليونسكو ، وما يتصل به من مؤسسات وجماعات ثقافية دولية خاصة والروابط التي أوجدها بين المنظمة الدولية وبين هذه المؤسسات والجماعات ، لأن التجربة قد دلت على أن التعاون بين الأجهزة الرسمية والمنشآت الخاصة في مجالات العمل الثقافي والعمل الاجتماعي على الخصوص أفعال في تحقيق الأغراض ، وأنه يمد مواقع العمل ببطاقات تدفع به الى مساراته . ومن أجل هذا فإن الأنشطة التي يضطلع بها المجلس الأوربي في مجال حلقات البحث والمؤتمرات والمعارض ، وفيما أبرمه من اتفاقيات للتبادل الثقافي ، إنما تستكمل بنشاط المؤسسات الخاصة التي تعاونه وفي مقدمتها المركز الأوربي للثقافة .

وهذا المركز تعينه عدة حكومات من أجل القيام بمهمته في مجال الحركة الأوربية . وقد أنشأ هذا المركز مكتباً للدراسات ومجموعة من اللجان والجمعيات الملحقه به أهمها : لجنة التربية الرياضية ، تحقيقاً للتبادل بين أوساط الرياضة والأوساط الثقافية . وقد صدر ذلك عن فكرة تنمية أسلوب حياة وأخلاقيات أوربية وما تتطلبه من تعاون الرياضة والثقافة في هذا المجال .



### ثالثا - صور من تنظيمات بعض الدول في مجلس العلاقات الثقافية الخارجية :

تتنوع الهياكل الادارية للعمل الثقافي الخارجى تبعا لنظام كل دولة وظروفها .. كما أن طبيعة الدعاية الثقافية كسياسة استراتيجية تشكل بالضرورة أجهزتها ، طبقا لهذا المفهوم على نحو يغير أجهزة الاعلام بمعناها الدارج .. فالدعاية الثقافية تعنى رغبة الدولة في تحقيق حضورها الثقافي خارج حدودها الإقليمية ، وهذا الحضور الثقافي يتطلب نهجا موضوعيا بعيدا عن الدعاية السياسية المباشرة تنذر له الدول بعيد من الوسائل ، في مقدمتها الكلمة المسموعة من خلال المحاضرات والارسال الاذاعى ، ومن خلال الكلمة المكتوبة عن طريق الصحافة والكتاب ، ومن خلال الصورة عن طريق الفوتوغرافيا والتلفزيون والسينما ، ومن خلال عروض الفنون التشكيلية، وعروض المسرح والموسيقى ، وكذلك من خلال المؤسسات التعليمية .

وهذا التمثيل الثقافي يمثل عنصرا أساسيا من العلاقات بين الدول . غير أنه يختلف عن التمثيل السياسى في اعتماده على أجهزة أخرى الى جانب الأجهزة الحكومية ، وان جاء ذلك بدرجات وأساليب تتفاوت تبعا لاختلاف النظام السياسى والتنظيمى والادارى لكل دولة .

واذا كانت التنظيمات وطرائق العمل في مجال العلاقات الثقافية بين الدول التى تعطى صورا متعددة من تشكل الأجهزة الادارية لمواجهة هذه المهمة التى أصبحت تحتل مرتبة أولى ضمن وظائف الدولة في العصر الحديث ، فان نظرة مقارنة لها عن طريق استعراض بعض الأنظمة ، ونظرة أخرى على الوضع في مصر ، وما طرأ على الأجهزة الادارية المسئولة عن العمل الثقافي من تحولات تعطى الفكر الادارى أبعادا للبحث ، وتصورا جديدا في وقت أصبح فيه العمل الثقافي المصرى في خارج مصر بالعالم يتطلب مراجعة للأجهزة القائمة ، وتطويرا لأساليب العمل ،

ومن الجمعيات والهيئات التى انشأها المركز جمعية معاهد الدراسات الأوربية المختلفة كصيغة للتعاون فيما بينها ، ثم الجمعية الأوربية للمهرجانات والموسيقى ونوادر الكتب والمركز الأوربى للأبحاث الفكرية واتحاد الناشرين الأوربيين .

ويعتمد المركز في عمله على اللقاءات والنشرات الدورية والوثائق التى تحقق تبادل المعلومات والخبرات ، وتربط أجهزة المركز بالمجلس الأوربى .

والى جانب هذه التنظيمات الادارية قام تنظيم مالى مدعم لها هو الصندوق الأوربى للثقافة ، بهدف تحقيق التمويل اللازم لمختلف مشروعات العمل الثقافى .

كما أناد المركز من التنظيمات الاقتصادية ، فعمل على غرارها من أجل قيام سوق أوربية مشتركة للفكر تكون بمثابة مركز للتبادل الثقافى ، ومركز للدراسات يعنى بوضع الحلول لمختلف المشكلات المتصلة بالعلاقات الثقافية ، ويأخذ المركز في عمله بمنهج التعاون المباشر مع الشخصيات الثقافية كل في مجال تخصصها ، بعيدا عن طرق الاتصال الرسمية .

ويستعين المجلس الأوربى الى جانب المركز بتنظيم كبير له فروع ولجانه بهيئة خاصة أخرى، هى جمعية معاهد الدراسات الأوربية التى تجمع معاهد التعليم والبحث .. وتقوم الصلة بين الجمعية ومركز الدراسات من خلال جهاز ادارى من أفراد المركز يعملون كأمانة عامة لجمعية المعاهد ، وتضم هذه الجمعية معاهد ومراكز دراسية وبعض كليات الدراسات العليا، وتتضافر هذه المؤسسات العلمية من أجل التكوين الأوربى للأفراد ، ودراسات مشكلات أوربا دراسة علمية من أجل تحقيق التكامل بين دولها .

وهكذا استطاع المجلس الأوربى بهذه المجموعة من التنظيمات أن ينطلق في تحقيق أهدافه .

تحقيقا لمزيد من النشاط والفاعلية في هذا المجال ، وتنسيقا لجهود لو أحسن تجميع طاقاتها لحققت نتائج أفضل .

## نماذج من التنظيمات وطرائق العمل :

### ١ — فرنسا :

تحتل العلاقات الثقافية الخارجية في فرنسا مكانا كبيرا من الاهتمام يقابل علاقاتها السياسية ويدعمها . . ولقد مر العمل الثقافي فيها بتطورات سواء من حيث التنظيم ، أو من حيث أساليب العمل صاحبت التحولات التي مرت بها الإدارة الفرنسية .

ولقد كانت شئون العلاقات الثقافية الخارجية في فرنسا تنقسمها — أساسا — وزارتان : وزارة الخارجية ووزارة التعليم ، وذلك قبل انشاء وزارة للشئون الثقافية ، ثم أصبحت وزارة الشئون الثقافية بعد انشائها طرفا أساسيا يضطلع بمسؤوليات كبيرة في هذا المجال .

وتتجمع في الوزارات الثلاث كفاءة الإدارة الفرنسية ، وتقاليدها الراسخة في وزارة الخارجية ، وطاقات المؤسسات الثقافية التابعة لوزارة الشئون الثقافية ، وإمكانات الجامعات والمعاهد والمدارس التابعة لوزارة التعليم ، وبرغم توزيع العمل بين هذه الوزارات ، فإن قدرة الإدارة الفرنسية استطاعت أن تصهرها وتجمع بينها في تناسق تام .

وتمثل الإدارة العامة للعلاقات الثقافية بوزارة الخارجية الجهاز الإداري الأعلى الذي تحقق بقيامه في صورته الحالية بعد الحرب العالمية الثانية دفعة كبيرة كانت فرنسا في حاجة إليها بعد الحرب ، لتمد ما انقطع من خطوطها الثقافية عبر العالم ، وتوسع من شبكة هذه الخطوط .

وتتضمن هذه الإدارة العامة الإدارات التالية :

١ — إدارة التعليم ، ومهمتها الأساسية نشر اللغة الفرنسية والتعليم الفرنسي في الخارج ،

وأداة ذلك المعاهد والمراكز الثقافية ومدارس الليسيه وتمثل نقط ارتكاز للعمل الثقافي في الخارج ، وتنتشر هذه المعاهد في أركان العالم ، وتشرف الجامعات على المعاهد العليا منها . كما تزودها إدارة العلاقات الثقافية الخارجية بكل أدوات العمل الثقافي التي تهيتها لتكون مراكز إشعاع ثقافي ، وعلى الأخص بالمخبرات وأجهزة السينما ، ومواد المعارض والعروض المسرحية والموسيقية ، وإلى جانب هذه المعاهد معوم مراكز البحث العلمي ، ومعظمها يخصص بالبحوث الأدبية والتاريخية والجغرافية ، وبرغم تعدد الجهات التي تتبعها هذه المراكز تبعا لنوعيتها ، فإنها تعمل جميعا وفق أسلوب يخل تنسيق التوجيه والإشراف ، مع الاحتفاظ لكل مركز بتشكيل برامجه ، وتوجيه نشاطه في إطار التوجيه العام . وهناك مؤسسات تعليمية أخرى تتولاها جامعتان خاصتان : الأليانس والبعثة العلمانية الفرنسية ، وكلتاها تعمل بمعاونة إدارة العلاقات الثقافية الخارجية من أجل نشر اللغة ، وتعميق الوجود الفكري لفرنسا في الخارج .

وداخل نطاق إدارة التعليم أنشئ قسم للشئون التربوية يتولى دراسة المسائل البيداغوجية ، ويمد المعاهد الفرنسية في الخارج والمحققين الثقافيين بنتائج دراساته في المناهج والتوثيق البيداغوجي لنشرها في البلاد التي يعملون بها .

٢ — إدارة الشئون الثقافية والفنية : صدر انشاء هذه الإدارة عن فكرة أن العمل الثقافي يجب ألا يقتصر على رواد المؤسسات الفرنسية الثقافية في الخارج ، ولكن ينبغي أن يمتد إلى كل من تعنيهم الثقافة الفرنسية .

ومن هنا اتبعت هذه الإدارة أساليب متعددة للوصول بالثقافة الفرنسية إلى مواقع الراغبين فيها ، أهمها سياسة نشر الثقافة عن طريق الكتاب ، وقد حققت في هذا المجال نجاحا ثقافيا كبيرا ، ونجاحا اقتصاديا أيضا ، إذ استطاعت أن ترتفع بأرقام تصدير الكتب والدوريات إلى مئات الملايين من الفرنكات سنويا .



وقد اخذت في تنفيذ هذه السياسة بأسلوب اعتنقته الادارة الفرنسية ، هو أسلوب التعاون بين أجهزة الحكومة وبين الهيئات الخاصة التي تعمل في اتساق . ومن هنا كانت جمعية نشر الفكر الفرنسى والجمعية الوطنية للكتاب الفرنسى من الأدوات الفعالة المعاونة للحكومة في سياستها .

وبهذا أمكن الجمع بين قدرة الجمعيات على الانتشار والحركة وبين سلطة الدولة التي مهدت للكتاب أسباب التصدير والتيسيرات الجمركية اللازمة ، مع ادخال الكتاب الفرنسى كعنصر هام في الاتفاقيات التجارية من الدول .

فإن الانتشار الثقافى ، عن طريق توصيل الثقافة الفرنسية الى العالم ، لم يكتف بالكتاب أداة له ، وإنما اعتمد أيضا على الصور الفوتوغرافية والأفلام والأسطوانات وبرامج الإرسال الإذاعى والتليفزيونى التى ترسل وفق خطة متكاملة الى البلاد الأخرى ، مصحوبة بنشرات دورية اعلامية تعين كل بلد على التعرف على نتائج الثقافة الفرنسية في هذه المجالات ، وعلى اختيار احتياجاته منها .

### ٣ - ادارة التبادل الفنى :

من خلال تنظيم هذه الادارة ، وأسلوب عملها يمثل مرة أخرى شكل من أكثر الأشكال ملائمة للادارة الفرنسية ، هو شكل التعاون بين الأجهزة الحكومية والجمعيات ، والافادة من التنظيمات الخاصة التى تدعم كيانها عبر السنين وأثبتت قدرتها على التنفيذ .

فادارة التبادل الفنى جاءت وليدة الحرب العالمية الثانية ، كفرع من فروع جهاز العلاقات الثقافية الخارجية الذى يمثل كيانا كبيرا مميذا بين أجهزة وزارة الخارجية الفرنسية .

وعند انشائها وجدت كيانا خاصا قائما منذ سنة ١٩٢٢ ، ممثلا في الجمعية الفرنسية لنشر الفنون التى تأسست بتوجيه من رايمون بوانكاريه

وأدوار هيريو ، وتولت مسئولية التبادل الفنى . . ومن هنا وجدت الادارة الفرنسية أن الملامات تدعوها الى دعم هذه الجماعة ، والتعاون معها ، واستمرارها جهاز تنفيذى للسياسة الفرنسية في مجال نشر العون . وتضع الخارجية الفرنسية تحت تصرف هذه الجماعة الاعتمادات اللازمة لسيد برامج التبادل الثقافى في تسليح اعانه لها . على أن البرنامج السوى للتبادل الثقافى من

خلال الفنون التشكيلية وفنون المسرح والموسيقى يتم اعداده في وزارة الخارجية الفرنسية . بالتعاون مع وزارة الثقافة ، ثم يطرح على الجمعية التى يتكون مجلس ادارتها من أعضاء يمثلون الجهاز الرسمى بالوزارتين ، وممثلين للوزارات المعنية الأخرى ورجال الفكر والفن ويعاون المجلس مجموعة من الخبراء .

وعلى ضوء دراسة مجلس ادارة الجمعية للبرنامج العام للتبادل بين الفنون الفرنسية وفنون العالم يتم وضع البرامج الخاصة ، وتتولى الجمعية مسئوليات التنفيذ ، مستعينة في ذلك بإمكانيات المتاحف والمسارح وقاعات الموسيقى، ودون أية حواجز تفصل بين البيروقراطية الفرنسية وبين مجموعات الفنانين والمفكرين .

وبهذا الأسلوب من العمل أمكن التوصل الى افضل الأشكال التنظيمية ملائمة لدفع العمل الثقافى في مجال الفنون دفعة كبيرة تمثلت في النشاط الكبير الذى تحقق بتصدير الفنون الفرنسية الى الخارج ، واستيراد الفنون العالمية الى فرنسا .

### ٤ - مكتب المنظمات الدولية :

مسئوليات هذا المكتب تمتد الى الشؤون الثقافية الفرنسية في علاقتها بالمنظمات الدولية . غير أنه لا يقصر اختصاصه على الآداب والفنون ، وإنما يشمل أيضا شؤون البحث العلمى والطب والاقتصاد والقانون والعلوم الاجتماعية بصفة عامة .

وينسق حركة نشاط فرنسا مع العلم من خلال  
أجهزتها الثقافية والعلمية المختلفة . كما ينظم  
الاجتماعات الدولية التي تشارك فيها .

#### ٥ - إدارة التعاون الفني :

ان الحاجة الى الاهتمام بالعلاقات الدولية في  
جوانبها الفنية التكنولوجية ، الى جانب وجوه  
النشاط الثقافي ، اقتضت مشاركة فرنسا في  
البرامج الدولية للمعونة الفنية ، وتطلبت انشاء  
ادارة تتوفر على تنظيم المشاركات في هذه  
البرامج .

وقد روعى في تشكيلها وتنظيمها قدرتها على  
ملاحقة التعاون مع المنظمات الدولية والتعاون  
الثقافي مع الدول . كما تحقق لها مركز توثيق  
ومعلومات يتيح توفير البيانات اللازمة عن كل  
مجالات التعاون الفني ، ويخدم أغراض العلاقات  
الخارجية في هذا الصدد .

#### ٢ - بريطانيا :

فور انتهاء الحرب العالمية الثانية اتجه الرأي  
الى الغاء وزارة الاعلام البريطانية ، على أساس  
انها استنفدت أغراضها بانتهاء الحرب . غير أن  
هذا الالغاء أعقبه التفكير في اقامة بديل لها يتفق  
ومهام السلام ، ويتولى خدمات الاعلام بالثقافة  
البريطانية ، باعتبار ان الاعلام والتبادل الثقافي  
من مقومات الدولة العصرية .

ووفقا للأسلوب البريطاني في الإصلاح شكلت  
لجنة خاصة لدراسة موضوع الاعلام والتبادل  
الثقافي انتهت الى وضع عدة مبادئ :

( ١ ) ان الخدمة الاعلامية أداة ضرورية  
للدبلوماسية الفعالة .

(ب) أن النشاط الرسمي في مجال الاعلام  
مكمل للمبادرات الخاصة ، ومن هنا يفضل ان  
يوجه هذا النشاط عن طريق القنوات الخاصة  
القائمة ، بدلا من أن نلقى على الدولة شق  
قنوات اتصال جديدة .

(ج) ان فاعلية تأثير الاذاعة والمحاضرات  
واللقاءات الشخصية تتطلب من أجهزة الاعلام  
ادراك ثلاثة أمور هامة :

المستوى .

الاستمرار .

اليقين .

( د ) ينبغي اعداد الكوادر القادرة على هذا  
العمل ، ونهيه اعلى الامكانيات اللازمة له ،  
والاضاع كل جهد يبذل في هذا السبيل . ومن  
الافضل التحلي عن هذا النشاط اذا لم يمكن  
انجاء به بصورة مرضية .

( هـ ) ان الامر يتطلب في صياغة البرامج  
حظا طويلا ، لا مجرد مشروعات قصيرة المدى  
سائر بفائز الاعتمادات .. وينبغي ان يوفر  
الاسباب لتمويل هذه الخطط .

( و ) ينبغي الأخذ بتقليد اتبعته وزاره  
الخارجية ، وهو الاستعانة بعدد من المتخصصين  
خارج نطاق السلك السياسي لتطعيم السياسة  
البريطانية في علاقاتها الثقافية الخارجية بعناصر  
التنوع اللازمة لرسم ابعادها .

( ز ) ان الامر يتطلب متابعة من لجان وضع  
البرامج الثقافية والاعلامية ، وتشكيل لجنة  
استشارية من مجموعة من ذوي الرأي والخبرة  
لتوجيه الاجهزة القائمة بالعمل في هذا المجال ،  
ومداركة ما يلزم لتوفير الكفاءة للجهاز الاعلامي .

وتقوم على شئون الاعلام الثقافي في بريطانيا  
أربع مؤسسات تحت اشراف وزارة الخارجية ،  
وتشكل على النحو التالي :

١ - المكتب الرئيسي للاعلام ، ومهمته تحديد  
الوسائل الفنية لاعداد مواد الدعاية وتحريرها ،  
ونشر المطبوعات الحديثة ، والتوصية بانتاج  
الأفلام واساليب اعداد المعارض ، وتوزيع  
الصحف والصور الفوتوغرافية ، وادارة بعض  
قاعات المحاضرات . كما تصدر عنه مجموعة  
من المجلات والنشرات لترويج الكتاب البريطاني .  
وبالمركز قسم للترجمة يتولى الترجمة الى ثلاثين



لغة . كما أن به قسما لتنظيم الرحلات داخل إنجلترا للصحفيين الأجانب .

٢ - قسم الاعلام بوزارة الخارجية ، ومهمته ذات طابع سياسى تتناول الاعلام بالسياسة البريطانية ، وتقديم صور صحيحة وواضحة عنها وعن الحياة فيها .

ويمكن القول بأن هذا القسم يتولى المهام المتغيرة قصيرة المدى التى تدخل فى مفهوم الاعلام السياسى .

غير أن ادارة العلاقات الثقافية بهذا القسم تمثل الحكومة لدى المنظمات الدولية مثل اليونسكو واتحاد أوربا الغربية والمجلس الأوروبى كما أنها تقدم المشورة فى شأن الاعانة المخصصة للمجلس البريطانى بميزانية الخارجية .

### ٣ - المجلس البريطانى :

جاء انشاء المجلس البريطانى نتيجة لادراك المسئولين الحاجة الى نشر الثقافة البريطانية فيما وراء البحار ، والى ضرورة قيام مؤسسة لها شخصيتها المميزة واستقلالها المالى لتتولى أمر العلاقات الثقافية الخارجية .

وقد أنشئ المجلس البريطانى سنة ١٩٣٤ ، وهو يضم أكثر من مائتى عضو ، بعضهم يعملون بصفة شرفية ، وبقيتهم من الموظفين .

وتضم اللجنة التنفيذية ثلاثين عضوا يجمعون الجهاز التنفيذى والجامعات والسلطة التشريعية، وتعاونهم لجان استشارية فى العلوم والطب والقانون والموسيقى والمسرح والفنون الجميلة والتأليف والنشر ، وفى شئون الجامعات، والتعليم اللغة الانجليزية .

ويقابل هذه اللجان الاستشارية ادارات مسئولة عن كل وسائل التبادل الثقافى فى العلوم والفنون المختلفة .

وللمجلس البريطانى ممثلون يقومون بمهمة الملحق الثقافى فى البلاد التى يمتد اليها نشاط المجلس . على أن يكون هذا الملحق على اتصال وتيق بالبعثة الدبلوماسية البريطانية .

ويحقق المجلس البريطانى الوجود الثقافى الخارجى عن طريق المراكز الثقافية ومكاتب الاعلام والمعاهد التى ينشئها .

ومع حرية الحركة التى توافرت لهذا التشكيل الذى لم يأخذ سمة الوزارات ، ويتمتع فى نفس الوقت بسلطات واسعة واستقلال فى العمل ، برغم ارتباطه بالدولة استطاع المجلس البريطانى أن يمد خطوط الانتشار الثقافى من خلال المحاضرات ومعارض الفنون والفرق المسرحية والموسيقية ، وعن طريق نشر الكتاب البريطانى فى الخارج والافلام التعليمية والتسجيلية .

وقد كفلت التقاليد الادارية البريطانية نطاقا لعمل المجلس فى كل ما يتصل بالسياسات الثقافية وبرامج التبادل الثقافى ، دون أن يقوم ثمة تعارض بينه وبين أجهزة الاعلام الأخرى أو الادارات المعنية فى بعض الوزارات فى شأن جوانب التبادل الثقافى . بل أن تنسيق العمل بين المجلس وبين الأجهزة الأخرى فيما يتطلب قيامه بمهمته مكفول بحكم هذه التقاليد على نحو يضمن توافق خطة العمل الثقافى الخارجى مع برامجها التنفيذية ، دون ثمة معوق من الحواجز الادارية التى تتصل ببعض الأجهزة ، ودون أى تداخل فى الاختصاصات .

### ٤ - هيئة الاذاعة البريطانية :

وهى شركة من شركات النفع العام تحتكر الارسلال الاذاعى والتليفزيونى ، ويدير شئونها مجلس من الأمراء . ولوزير البريد اشراف على هيئة الاذاعة .

ومن مهام الهيئة فى مجال الاعلام الثقافى الخارجى تقديم جوانب الحياة والثقافة البريطانية الى العالم الخارجى .

## ٥ - إيطاليا :

يتولى العلاقات الثقافية الخارجية في إيطاليا - كما هو الشأن في فرنسا وإنجلترا - تنظيم رسمي حكومي وتنظيم آخر خاص شبه رسمي .

أما الأول فتقوم عليه إدارات وزارة الخارجية سواء في علاقة إيطاليا بالمنظمات الدولية أو في علاقاتها الثقافية بالدول .

وتشرف إدارة العلاقات الثقافية الخارجية على تنفيذ برامج التبادل الثقافي ، وتبادل الأساتذة والمعارض والفرق المسرحية والموسيقية وتدارس اللغات .

كما أنها تولى اهتماما كبيرا للوجود الثقافي لإيطاليا في الخارج من خلال المعاهد الثقافية والمدارس وقد اتسع نطاق هذه المعاهد حتى شمل بلادا عديدة من العالم .

وذلك باعتبار أن قيام مثل هذه المعاهد يكفل الوجود الدائم للثقافة الإيطالية في الخارج ، في حين تغذى البرامج الثقافية السنوية هذا الوجود بحضور متغير منوع الأشكال من خلال عروض الفنون والآداب التي تعاون الإدارة العامة للشئون الثقافية في تزويد المعاهد بها ، وكذلك فيما تصدره من نشرات تتناول الأحداث الهامة في العلوم والفنون والآداب .

أما النشاط الخاص فتتولاه جماعة دانتي الليجيرى التي تعمل على نشر اللغة الإيطالية في العالم عن طريق ما تنشئه من مدارس ، وهي في هذا تقابل في وجودها جهود الاليانس في فرنسا ، والمجلس البريطاني في إنجلترا، وتعتمد الجماعة في تمويلها على اشتراكات الأعضاء والهيئات كما أنها لا تقتصر على مدارس اللغات وحدها ، وإنما يمتد نشاطها الى الفن المسرحي والموسيقى وإلى نشر الكتاب الإيطالي في الخارج . وهي مركزية في جهازها الرئيسي بإيطاليا ، لا مركزية بالقياس الى فروعها التي تتمتع بقدر كبير من الحرية والاستقلال في إدارة شئونها .

## ٦ - اسبانيا :

يتولى شئون العلاقات الثقافية الخارجية في اسبانيا مجلس العلاقات الثقافية الذي أنشئ سنة ١٩٢٦ ، وهو يتبع الحكومة ، وتتركز فيه كل شئون العمل الثقافي الخارجى ، كما تتبعه المعاهد الثقافية الإسبانية في الخارج ومكاتب الاستعلامات والسياحة . وتلحق به أيضا المعاهد الخاصة .

وينظم المجلس المعارض والمؤتمرات والمحاضرات . كما يتولى توزيع المناهج الدراسية ، وتنظيم الزيارات الوافدة الى اسبانيا ، وكل ما يتعلق بشئون التبادل العلمى والأدبى والفنى . وللمجلس هيئة إدارية تتكون من وزراء ووكلاء وزارات الخارجية والتعليم والأعلام والسياحة . كما أن له لجنة دائمة يتولى أمانتها مدير العلاقات الثقافية بوزارة الخارجية وذلك تحقيقا للترباط بين أجهزة الخارجية وبين الجهاز المسئول عن العلاقات الثقافية في الخارج .

وحرصا على تسويق انتشار الثقافة الإسبانية في العالم ، فإن المجلس ينقسم الى إدارات جغرافية أو نوعية يتولى كل منها شئون منطقة بذاتها تبعا لأهميتها . . فتتولى العلاقات الثقافية في كل من أمريكا وأوروبا إدارة خاصة . . كما أن مجموعة البلاد الإسلامية وبلاد الشرق الأقصى لها إدارة قائمة بذاتها .

ويتبع المجلس المكاتب الثقافية بالخارج والمعاهد والكليات المنتشرة في عديد من الدول .

## ٧ - الاتحاد السوفيتى :

بدأ تنظيم شئون العلاقات الثقافية الخارجية بالاتحاد السوفيتى عن طريق وزارة الثقافة وجمعية العلاقات الثقافية مع الخارج . . وجاء انشاء هذه الجمعية سابقا على انشاء وزارة الثقافة ، ويشرف على هذه الجمعية علماء وكتاب وفنانون ورياضيون ، ولا تقتصر مهمة الجمعية على نشر ثقافة شعوب الاتحاد السوفيتى في الخارج ، بل هى أيضا تتولى تقديم انجازات الثقافة الأجنبية في الاتحاد السوفيتى ، ومن هنا



فهى تقوم بوظيفة التبادل الثقافى . وللجمعية فروع فى جمهوريات الاتحاد ، وهى تضم افرادا وأشخاصا معنوية .

ولهذه الجمعية ممثلون فى الخارج . كما انها ترتبط بجمعيات الصداقة مع شعوب الاتحاد السوفيتى ، وتنظم معها دعوة العلماء وممثلى الثقافات المختلفة . كما ترسل الى الخارج ممثلى الثقافة السوفيتية . وهى تستقبل أيضا المعارض والفرق المسرحية والموسيقية ، وترسل الى الخارج نظائرها ، وتدير حلقة التبادل الثقافى كجهاز للاعلام به فى الخارج .

وليست جمعية العلاقات الثقافية جمعية خاصة مستقلة على الصورة التى لمسناها فى مجموعة الدول الأوربية ، ولكنها جهاز من أجهزة الدولة .

واذا كانت رسالتها فى التبادل الثقافى تشتهه برسالة وزارة الثقافة ، فان الحدود الفاصلة بين الاختصاصين تضبطها عدة معايير أهمها المعيار التجارى .

ومن هنا فان ايفاد فرق الباليه أو الموسيقى السوفيتية الى الخارج لتقديم عروض بمقابل يقع فى اختصاص وزارة الثقافة ، فى حين تختص الجمعية مثلا بإيفاد الوفود العلمية أو الثقافية الى المؤتمرات فى الخارج ، أو استقبال الفنانين القادمين للاتحاد السوفيتى للزيارة ، لا لتقديم عروض بمقابل .

على أن ثمة منظمات أخرى تعمل بالتعاون مع الهيئتين فى شئون التبادل الثقافى الخارجى ، منها مايتولى تصدير المطبوعات ، ومنها ما يختص بتصدير الأفلام ، وهذه المؤسسات تعمل على أساس تجارى فى تسويق نتائج الثقافة السوفيتية بالخارج ، هذا فضلا عن عمليات تبادل الكتب التى تقوم بها مكتبة لينين ، وهى مكتبة الدولة القومية على نطاق واسع فى العالم .

واذ كان الحزب والحكومة فى الاتحاد السوفيتى يعطيان التبادل الثقافى أهمية كبرى ، ويهدفان فى خططهما الى توسيع قاعدة العلاقات الثقافية وتعميقها ، فانهما أيضا قد وفرا لهذا النشاط

التنظيم الإدارى الكفء الذى استطاع أن ينهض بمسؤوليات العمل الثقافى فى شموله وتعدداته واتساعه على نحو اتاح نقل ثمار الثقافة السوفيتية الى الخارج ، واتصالها فى نفس الوقت بتيارات الثقافة العالمية .

## ٨ - بولندا :

كانت بولندا حتى فى فترات التوتر بين الشرق والغرب من أكثر بلاد العالم الشيوعى حرصا على استمرار علاقاتها الثقافية الخارجية مع كل البلاد ، ومع بعض دول أوربا الغربية بصفة خاصة .

وانطلاقا من الايمان بأهمية التبادل الثقافى مع العالم قامت تنظيمات تكفل دعمه أهمها :

وزارة الثقافة والفنون .

الأكاديمية البولندية للعلوم .

وزارة التعليم العالى .

إدارة الصحافة والاعلام بوزارة الخارجية .

اتحاد الكتاب والفنانين .

المعاهد الثقافية .

نقابة المثالىين .

المكتبة الوطنية .

على أن هذه التنظيمات المختلفة تعمل جميعا فى اطار أهداف الدولة وخطتها العامة ، وفى نطاق برامج التبادل الثقافى التى توضع بتنسيق مع الهيئات المختلفة ، وبعد استظهار امكانياتها التنفيذية بحيث يتحقق التوافق بين مشروع خطة التبادل الثقافى وبين مراحل التنفيذ .

محصلة هذه النظرة المقارنة تدل على أن السياسة الثقافية الخارجية أصبحت عنصرا هاما يتطلب من الدول تخطيطا واعيا لأهدافها ، وتحديد مساراتها واحتياجاتها .

وان هذا التخطيط قد هيات له كل دولة حسب ظروفها الأجهزة التى تتولى تنفيذه ، ووفرت لكل جهاز التنظيم الإدارى الكفء كما كفلت التنسيق الكامل بين الأجهزة المسئولة عن سياسة التبادل الثقافى ، وربطت فى اتساق بين الأجهزة الرسمية والهيئات الخاصة . كما أعطت عنايتها للمؤسسات والمراكز الثقافية فى الخارج ،

باعتبارها منشآت ثابتة لنشر الثقافة ، ووزعت هذه المراكز وفقا لنوعيات تستجيب لاحتياجات كل بلد، وفي نفس الوقت أولت الاتفاقيات الثقافية والبرامج التنفيذية الدورية اهتماما خاصا لتقدم من خلالها أكثر الواجهات الحضارية تمثيلا للثقافة .

ولعلنا بعد هذا الاستعراض في حاجة الى تأمل أوضاع التنظيمات القائمة في مصر، ومناقشة سياسة التبادل الثقافي ، باعتبارها قضية هامة من قضايا الدولة العصرية .

### تنظيم شئون العلاقات الثقافية الخارجية في مصر:

مر تنظيم شئون العلاقات الثقافية الخارجية في مصر خلال العشرين عاما الأخيرة بتطورات نستعرضها ، بدءا من تلك الفترة التي كانت وزارة التربية والتعليم تتولى فيها شئون العلاقات الثقافية عن طريق الادارة العامة للشئون الثقافية التي كانت تنقسم بدورها الى قسمين : أحدهما يتولى العلاقات الثقافية مع الدول الشرقية ، والآخر مع الدول الغربية .

ويتولى هذه الشئون ، الى جانب تلك الادارة ايضا ، قسم للعلاقات الثقافية بوزارة الخارجية . وفي هذه الفترة كانت المعاهد المصرية في الخارج تمارس نشاطها في لندن ومريد ، حيث معهد الدراسات الإسلامية ، في حين كان في روما اكااديمية مصرية للفنون الجميلة .

وكان الوجود الثقافي لمصر في الخارج يتمثل ايضا في مشاركة بالمركز الجامعي لدراسات البحر المتوسط بمدينة نيس ، وفي كرسى الدراسات العربية بجامعة أثينا .

وعلى المستوى العربى يقوم مجمع اللغة العربية بدور كبير في التبادل الثقافي مع دول العالم العربى . كما كانت العلاقات مع العالم العربى تمثل في حضور مصر الثقافي عن طريق المدرسين والكتب وعن طريق الجامعات .

وفي سنة ١٩٥٨ أنشئت وزارة الثقافة فأصبحت طرفا ثالثا الى جانب وزارة التربية والتعليم

وزارة الخارجية فيما يتعلق بشئون العلاقات الثقافية الخارجية .

ثم أعقبها انشاء وزارة التعليم العالى ، فتقاسمت جانبا من هذا الاختصاص .

وفي سنة ١٩٦٤ أنشئت وزارة العلاقات الثقافية الخارجية ، وبعد فترة من انشائها صدر قرار رئيس الجمهورية رقم ٢٧٨٠ لسنة ١٩٦٤ بمسؤوليات وتنظيم تلك الوزارة .

ومن استعراض هذا القرار يتبين أنه قد وكل اليها تنظيم وتدعيم العلاقات الثقافية وشئون التبادل الفنى والتعاون الاقتصادى بين مصر وغيرها من الدول ، وفتح مجالات جديدة له ، ووضع الخطط والسياسات والبرامج اللازمة لذلك في حدود الخطة العامة للدولة ، بالاتفاق مع الجهات المعنية ومتابعة تنفيذها .

وقد خولت الوزارة في سبيل تحقيق أغراضها القيام بالدراسات والبحوث الكفيلة بالتعرف على مجالات التعاون الخارجى الثقافى والفنى والاقتصادى ، وامكانيات تبادل وتدعيم المعونات والخبرات ، والاتصال بالمنظمات والهيئات الدولية والاقليمية المشتغلة بالشئون الثقافية والفنية والاقتصادية ، والمساهمة في نشاطها ، وتنظيم مساهمة الجهات العامة الأخرى فيها . والعمل على عقد الاتفاقات والمعاهدات بين مصر وغيرها من الدول في المجالات المشار اليها ، ومتابعة تنفيذ الاتفاقيات والمعاهدات المذكورة . وكذلك الاتصال بالوزارات والهيئات والمؤسسات المختلفة في الجمهورية ، للتعرف على امكانياتها، وتحديد احتياجاتها في مجالات التعاون الثقافى والفنى والاقتصادى ، والعمل على الافادة من تلك الامكانيات ، وكفالة تحقيق هذه الاحتياجات .

ولها أيضا اقتراح وتنفيذ الخطط والبرامج المقررة في مجال العلاقات الثقافية والفنية الخارجية ، بالتعاون مع الجهات المختصة ، وعلى الأخص فيما يتعلق بتبادل الخبراء والفنيين والعمال المهرة ، والاشراف على نشاطهم



في الخارج ، وانشاء المعاهد والمراكز وسائر المؤسسات الثقافية في الخارج ، والاشراف عليها ، ومتابعة نشاط الهيئات الأجنبية المماثلة في الجمهورية ، ومباشرة التمثيل الثقافي والفنى لمصر في الخارج ، ورعاية المبعوثين والعمل بمختلف الوسائل على نشر الثقافة العربية والاسلامية ، وتوكيد أثرها في الخارج ، ونشر الثقافة الخارجية السليمة في ربوع البلاد ، وتحقيق التفاعل الفكرى والثقافى والفنى الصحيح بين مصر وبقية العالم .

كما وكل اليها تنظيم اشتراك الدولة في المؤتمرات الثقافية والفنية والاقتصادية التى تعقد في الخارج ، وتنظيم عقد هذه المؤتمرات في مصر ، وتدعيم التبادل بين مصر وغيرها من البلاد في شئون المسرح والسينما والتليفزيون ، وفي شئون الآثار والمتاحف والمعارض ، ومباشرة شئون التعاون الفنى بين مصر والخارج ، وعقد الاتفاقات الخاصة به ، والقيام بالأعمال والمشروعات اللازمة لتنفيذ ذلك .

ومن استعراض هذه الاختصاصات والصلاحيات يتبين أن انشاء وزارة العلاقات الثقافية الخارجية إنما صدر عن الحاجة الى جهاز أعلى تتجمع فيه شئون تخطيط العلاقات الثقافية وتنفيذها ، ضمانا لوحدة الاشراف والتوجيه ، وان كانت مباشرة هذه الاختصاصات تتم بالاتفاق مع الجهات المختصة . الا أن تجمعها تحت اشراف واحد كان مقصودا به تحقيق مقومات النجاح للتخطيط والتنفيذ معاً ومراعى فيه أهمية العلاقات الثقافية الخارجية لمصر بحكم تاريخها الحضارى وكيانها الهام .

وكان ضروريا تبعا لهذه الاختصاصات أن تتجمع في هذه الوزارة المصالح والادارات الموزعة بين وزارات عدة ، فنقل اليها من رئاسة الجمهورية مكاتب المعونة الفنية ، ومن وزارة التعليم العالى الادارة العامة للعلاقات الخارجية وادارة التعاون الثقافى والمراكز والمعاهد الثقافية بالخارج والتمثيل الثقافى الخارجى ، والادارة

العامة لرعاية الوافدين والمبعوثين ، كما نقل اليها من وزارة الخارجية الادارة الاقتصادية والادارة الثقافية ، ومن وزارة التخطيط ادارة المعونة الفنية ، ومن وزارة الاعلام ادارة التبادل الثقافى ، واختصت أيضا بالاشراف على الشعبة القومية لليونسكو .

ولم يكد هذا التنظيم يأخذ طريقه الى التنفيذ حتى الفيت وزارة العلاقات الثقافية الخارجية بعد شهور ، وفي تشكيل وزارى آخر . . . ولم يتح للتجربة برغم ما كانت تبشر به من نجاح أن تعطى ثمارها أو أن يتهى الحكم عليها على ضوء المفاضلة بين الأوضاع التى سبقتها وبين ماتلاها من تنظيم .

ومرة أخرى أعيد توزيع الادارات والمصالح التى كانت قد نقلت الى وزارة التعليم العالى ، وأعيد توزيع اختصاصات تلك الوزارة .

ثم شكلت في سنة ١٩٦٧ بوزارة الخارجية لجنة عامة للعلاقات الثقافية الخارجية والتعاون الفنى برئاسة وكيل وزارة الخارجية وعضوية وكلاء وزارات التخطيط والاقتصاد والتعليم العالى والتربية والتعليم والثقافة والصحة والعمل والزراعة والمواصلات والخزانة والمعدل والأوقاف والاسكان والمرافق والنقل ووكيل المجلس الاعلى للبحث العلمى والأمين العام لمجمع البحوث الاسلامية وممثل من المجلس الاعلى لرعاية الشباب وهيئة قناة السويس ومدير ادارة العلاقات الثقافية والتعاون الفنى بوزارة الخارجية .

وتختص هذه اللجنة ، بالنظر في السياسة العامة للعلاقات الثقافية والفنية والعلمية التى تقوم بين مصر والدول ، أو المؤسسات الأجنبية أو المنظمات أو الهيئات الدولية ، واقتراح ماتراه بشأنها . كما تختص بمراجعة الخطط التى تضعها الوزارات والهيئات لتنفيذ تلك السياسة والتنسيق بينها ، ومتابعة التنفيذ في جهات الاختصاص .

ومن صلاحيات اللجنة بحث الميزانيات المقترحة من الجهات المختصة ، ومشروعات الاتفاقات الثقافية أو التمثيل الثقافي والفنى والاعلامى والمراكز والمعاهد الثقافية والتعليمية والبعثات التعليمية .

ولهذه اللجنة العامة لجنة تنفيذية أخرى تتولى اختصاصات حددها قرار انشاء اللجنة العامة .

وعند هذه الصورة توقف تيار التغيير .. أجهزة تنفيذية موزعة بين وزارة الخارجية ووزارة الثقافة والاعلام ووزارة التعليم العالى وجهات أخرى .. ولجنة عامة للعلاقات الثقافية الخارجية يعتمد قراراتها رئيس الوزراء، وتجتمع مرة كل شهر ، وتضم عددا من وكلاء الوزارات كما سبق البيان .

ومن تقييم الوضع القائم تبين :

١ - ان العلاقات الثقافية الخارجية ، رغم كونها منطلقا هاما في معركتنا الحضارية ، الا أنها لا تنال حظها من التخطيط المتكامل لسياسة العمل الثقافى فى الخارج وللتبادل الثقافى مع العالم على ضوء استظهار الأولويات والامكانيات والاحتياجات .. ومن هنا كثيرا ما تصاغ البرامج التنفيذية للاتفاقات الثقافية صياغة نمطية دون التعرف على ظروف كل بلد ، وامكانيات الافادة منه عن طريق التبادل ، ودون التعرف على الطاقات الموجودة لدينا والتي يمكن توجيهها الى الخارج ، وفق سياسة مرسومة بعيدة المدى والاهداف تحقق لها الفاعلية اللازمة .

هذا فضلا عن أن جميع أطراف العناصر التى تشكل مقومات النشاط الثقافى فى الخارج من وزارات وهيئات متعددة يصطدم بعقبات كثيرة .

٢ - ازاء تعدد جهات التنفيذ والمتابعة والاشراف كان الأمر يتطلب ايجاد قنوات اتصال جيدة تجمع شتات هذه الجهات . كما يتطلب أيضا دعما كبيرا لادارة العلاقات الثقافية بوزارة

الخارجية ، بمراعاة أنها أصبحت بديلا عن وزارة كانت قائمة فيما يتصل بجوهر اختصاص تلك الوزارة ، وكذلك دعم ادارة التبادل الثقافى بوزارة الثقافة والاعلام .

٣ - لم تتحقق حتى الآن صيغة ملائمة لتجميع ضروب النشاط الثقافى ، والافادة من الطاقات الكبيرة خارج نطاق الأجهزة الرسمية لدفع الحياة الى برامج العمل الثقافى فى الخارج ، والتنسيق بين امكانيات هذه الطاقات وحماستها للتنفيذ وبين ما للأجهزة الرسمية من صلاحيات تكفل لها ادخال نشاط الجمعيات العلمية والفنية الكبيرة فى نطاق التبادل الثقافى ، وفى مصر هيئات ارسيت تقاليد راسخة فى مجال العمل الثقافى ، ولكنها لا تستطيع وحدها أن تمد نشاطها الى الخارج بينما هى كئيلة بقدر قليل من الامكانيات أن تقدم وجهها حضاريا لمصر فى الخارج ، وأن تكون عنصرا فعالا فى مجال التبادل الثقافى ، ومنها على سبيل المثال الجمعية المصرية للاقتصاد السياسى والتشريع والمجمع العلمى المصرى والجمعية الجغرافية وجمعية محبى الفنون الجميلة .

وأن فى الصيغ والتنظيمات التى اتبعتها كثير من الدول فى الجمع بين العام والخاص ، بين النشاط الرسمى والنشاط الأهلى من أجل استكمال حلقات العمل الثقافى الخارجى ما يصلح للاهتمام به اثناء التجربة المصرية .

٤ - لم تحقق معاهدنا ومراكزنا الثقافية فى الخارج ، وهى تتبع وزارة التعليم العالى عدا اكااديمية روما التى تتبع وزارة الثقافة - لم تحقق هذه وتلك كل ما هو معقود عليها من آمال .. ومقارنة بين نشاطها وبين نشاط معاهد البحث والمراكز الثقافية الأجنبية تدل على تخلف قد يكون مرجعه نقص الامكانيات المادية أو قصور الامكانيات البشرية وكلاهما مرده الافتقار الى تصور كامل لأهمية هذه المعاهد والمراكز ، وعدم اعطائها قدرها من الأهمية وسط المسئوليات العديدة التى تشغل الأجهزة المركزية التى تتبعها هذه المعاهد .



هـ — ان المستشارين الثقافيين في الخارج تثقلهم اعباء ادارية تأخذ المحل الاول من اهتمامهم ، بحكم تبعيتهم لوزارة التعليم العالي، وهذه الاعباء تتمثل في شئون المبعوثين المالية والادارية ، ولا نسبيل الى دفع الحياة الى العمل الثقافي ما لم يتفرغ المستشار الثقافي للعمل الثقافي كسفير لحضارة بلاده في الخارج ، وتتولى شئون المبعوثين مكاتب مخصصة للبعثات .

على ان يقترن ذلك باختيار دقيق للمستشارين الثقافيين في الخارج بحيث تجتمع فيهم جميع المقومات التي يجب توافرها لسفير ثقافي للبلاد يمثل صورتها الحضارية ، وينقل اليها تيارات التطور العلمى والثقافى فى البلد الذى يعمل به. وهذا يتطلب اعدادا خاصا لهذا العمل، واختيارا لأشخاص يتوافر فيهم الحماسة له والوعى بأبعاده فضلا عن سعة الأفق .

٦ — ان المكاتب الثقافية في الخارج تعاني قصورا في المواد الاعلامية والثقافية .. وعزلة عن باقى الوزارات .. ومهما يكن من امر الخلاف حول تبعية هذه المكاتب ، فان التبعية الادارية لوزارة من الوزارات لا تعنى عدم قيام الوزارات الأخرى بمسئولياتها في مجال العمل الثقافي الخارجى بل يجب تزويد هذه المكاتب بالمواد الثقافية اللازمة لأداء رسالتها سواء من المكتب أو من الأعمال الفنية أو الأفلام التسجيلية التى تعطى صورة حضارية مشرفة عن مصر وانجازاتها وتقدمها .

وقد كانت هنالك بوادر نحو هذا الاتجاه فى سنة ١٩٧١ فشكلت لجنة مشتركة من وزارة التعليم العالى التى تتبعها هذه المكاتب ووزارة الثقافة بحكم مسئولياتها عن النشاط الثقافى فى مصر والخارج ، وذلك بغرض اجراء استقصاء عن أوضاع هذه المكاتب واحتياجاتها ولوضع امكانيات وزارة الثقافة وأدوات العمل الثقافى فى خدمة هذه المكاتب ، حتى يتسنى لها أداء رسالتها الثقافية على الوجه الأكمل .

ان النظرة الى اهتمام الدول بالعمل الثقافى فى الخارج ، وبالعلاقات الدولية الثقافية وتهيئة كل أسباب النجاح لها عن طريق أفضل التنظيمات ملائمة ، وعن طريق مراجعة أساليب العمل وتطويرها وتطوير الفكر الإدارى لخدماتها لتدعو بالمقارنة مع الوضع القائم فى مصر الى مراجعة للصورة القائمة ، اما بإقامة تنظيم يجمع أعلى الكفاءات المتخصصة فى هذا المجال فى صورة مجلس أو هيئة عليا تكون مسئولة عن تخطيط سياسة الانتشار الثقافى فى الخارج والتبادل على ضوء متطلباتنا العلمية والثقافية ، ويتولى أيضا مسئوليات التنفيذ وتنسيقه مع الأجهزة الأخرى بشكل يحقق مزيدا من الإيجابية ، ويوفر التكامل الإدارى والتناسق الإدارى وكلاهما دعامة من دعائم نجاح التنظيم .

وأمامنا صورة المجلس البريطانى ونظائره من الهيئات نمونجا للتنظيمات الادارية فى هذا المجال . واذا لم يكن ذلك ميسورا ، فلا أقل من اعادة تنظيم الشئون الثقافية بوزارة الخارجية المصرية بحيث يكون لها ما للادارة الفرنسية من أهمية وصلاحيات ، وأن يتوافر لديها ما يتوافر لتلك الادارة من لجان الخبرة والمشورة ، ومن أجهزة المتابعة التى تجعل للنشاط الثقافى فى الخارج فاعليته وإيجابيته .. كل ذلك مع توفير وسائل التنسيق بين هذا الجهاز وبين الأجهزة المسئولة فى الوزارات الأخرى والهيئات المعنية تحقيقا للوحدة التى يجب أن تربط جميع أوجه النشاط الحكومى والنشاط الخاص من أجل الوصول بالعلاقات الثقافية الخارجية الى المستوى الذى أصبح العصر يتطلبه .

### مراجع البحث :

Les relations culturelles sur le plan international «Carl Doka».

L'action culturelle de la France dans le monde - «Suzanne Balous»

مجموعات وثائق اليونسكو — المجلس الأوروبى — المجلس البريطانى .

# الرقابة الإدارية

## مفهومها وأبعادها

د. عبد المنعم خميس

يختلف علماء الإدارة على تحديد معنى ومحدد للرقابة . وليس من شك في أن الخلاف على تحديد المعنى يضى على الرقابة أهمية خاصة ، من حيث استخداماتها ، لأن كل من تعرض لوضع تعريف للرقابة إنما اكتفى في تعريفه بأن يتضمن الأغراض التي يراها أكثر فاعلية ، وأعمق أثرا في موضوع بحثه ، وفي هذا المقال يناقش الكاتب مفهوم الرقابة وأهدافها وخصائصها والمبادئ التي تقوم عليها والإثار التي تنتجها .

### مفهوم الرقابة :

الرقابة — بمفهومها الأكثر شيوعا بين الموظفين — تشير في كثير من الأحيان مفاهيم سلبية تبعتها عن الأهداف التي تعمل الرقابة على تحقيقها . وهذه المفاهيم ترتبط — أساسا — بالتسلط وبالقيود والضوابط التي تنسج حول الأفراد قيودا تتمثل فيما تحيطهم بها من قواعد وتعليمات ، تكون في رأيهم غير ضرورية . ويزيد في هذا المفهوم الخاطئ ما يلعبونه أحيانا في

جماعة المراقبين من تصرفات توحى بعدم الثقة بين الرؤساء ، على مختلف مستوياتهم وبين مساعديهم ومن يعملون تحت رئاساتهم وعدم ايمان الرؤساء بكفاءة هؤلاء المساعدين وفي القليل بعدم قدرتهم على تحمل مسئولية العمل الذي يقومون به .

ومما يؤكد هذا الاعتقاد ، ميل الكثيرين ممن يضطلعون بوظائف رقابية الى العمل في اطار هذا المفهوم الخاطئ . وإذا كان البعض يتصرفون تحت تأثير سلوك شخصي بشكل يصور دورهم لدى الغير ، بما يمكن وصفه بأنه تحفظ أو حراسة على باقى الموظفين ، بدعوى ما يتبين لهم من أن بعض الموظفين قد يتصرفون دون تقدير للمسئولية، فإن الغالبية يمارسون الرقابة بمفهومها الصحيح . وهذا الفرض المبالغ فيه يخلق جوا من عدم الثقة بين الطرفين ، يؤثر دون شك في العلاقات الانسانية ، المفروض أن تكون متبادلة على الدوام

د. محمد عبد المنعم خميس

رئيس مجلس إدارة معهد الإدارة العامة الأسبق

سبق أن نشرنا له بحثا كان آخرها « حول الحوافز وأثرها في العمل » نشر في عدد أبريل ١٩٧١ — المصدد الرابع — المجلد الثالث .



بينهما . ويؤدي هذا الشعور بطبيعته الى عدم الرضا ، وعدم الارتياح ، وربما الى الاحتكاك بين المراقبين ومن يراقبونهم . وتكون النتيجة الطبيعية لذلك عدم تمكن كل من الطرفين اداء واجباته على الوجه الاكمل .

وقد يكون من المناسب ، ونحن بصدد مناقشة مفهوم الرقابة الادارية ، أن نحاول في ايجاز تفسير ما يعنيه لفظ « الرقابة » في الادارة . لانه مهما بلغت دقة التخطيط ، وسلامة التصميم ، واحكام التوجيه ، فان انحرافات معينة — ضئيلة كانت أو جسيمة — لابد وأن تظهر اثناء التنفيذ بسبب عوامل متعددة يصعب تقديرها ، أو التنبؤ بها مسبقا . ومن أهم هذه العوامل : العوامل الانسانية والنظامية والبيئية داخل اية منظمة . وقد تتحكم هذه العوامل أحيانا في بعض المواقف ، بحيث يصعب السيطرة عليها . ومع ذلك فان من المواقف ما يمكن تجنبه أو التقليل من آثاره ، وهذا هو دور الرقابة .

واذا كانت وظيفة الرقابة الادارية هي التحذير المبكر مما قد تكشفه بعد ذلك من انحرافات أو تصدعات عن التوقعات السابق وصفها ، فان هذا التحذير يعاون الادارة على تجنب الكثير من هذه الأحداث كلها استطاعت ذلك ، أو التقليل من أثرها على المنظمة .

ان وظيفة الرقابة في أحد جوانبها تقوم بضوابطها على أساس الاسترجاع أو التغذية كما تقوم وظيفة الترموستات أو صمام ضغط البخار على تنظيم درجة الحرارة أو السرعة اللتين أما أن تكونا مرتفعتين جدا أو منخفضتين جدا . وهذه الضوابط في الرقابة تساعد الادارة على عدم التورط في مواقف تشعر فيها بالعجز عن التصرف ، لأن هذه الضوابط تعطى اشارات مسبقة تكون بمثابة تحذيرات ضد الأحداث للمشكلات التي يمكن أن تصبح بدون هذه التحذيرات حادة لدرجة تصبح معها من غير الميسور تجنبها .

كذلك فان وظيفة أجهزة الرقابة — على اختلاف مستوياتها — تتمثل في القاء الضوء على العمليات

الادارية لتكشف عن الاضطرابات ، وعدم الانتظام في العمل ، ومعرفة أسبابها ، ثم تصحيحها ؛ حتى تعود الأمور الى مسارها الطبيعي لتحقيق الأهداف .

والرقابة الجيدة تمكن الادارة من التعرف أولا بأول على الانحرافات لكي تتدخل ، لاعادة الجهاز في الوقت المناسب الى حالته الطبيعية . وهذا يعني أن الرقابة الجيدة تكون بطبيعتها عملا وقائيا وعلاجيا في وقت واحد ، وليست بالضرورة عملا تقييديا محمدا .

وكما أمكن تفهم الضوابط على صورتها الحقيقية والصحيحة أمكن اقامة الجهاز القادر على ضبط نفسه ، وبالتالي قلت الحاجة الى تدخل السلطات الأعلى الى الحد الأدنى ، سواء من الداخل أو من الخارج .

### تعريف الرقابة :

واذا كان البعض يرى أن الرقابة تعنى العمل على تحقيق أهداف معينة يسعى المشروع الى تحقيقها ، فان بعضا آخر يعرف الرقابة بأنها مطابقة العمل المطلوب أدائه من كل فرد داخل في دائرة العمل على ما يقوم به فعلا .

ويذهب فريق الى أن الرقابة تعنى التحقق من أن التنفيذ يتم في مختلف مراحله وفقا لما هو مقرر بالخطة ، وطبقا للبرامج الزمنية المعتمدة ، وفي حدود القواعد والتعليمات الموضوعة . كما يذهب فريق آخر الى تحديد مفهوم الرقابة في الاشراف والمراجعة التي تقوم بها سلطة أعلى بقصد التعرف على كيفية سير العمل داخل المشروع ، والتأكد من استخدام الموارد وفقا لما هو محدد لها . ويرى فريق ثالث أن الرقابة هي النشاط الذي تقوم به الادارة لتنفيذ السياسات التي تضعها وتقويمها ، والعمل على اصلاح ما قد يظهر فيها من ضعف ، حتى يمكن تحقيق الأهداف كما قدرتها الخطة . وأخيرا فان جمهرة علماء الادارة يعرفون الرقابة بأنها اعادة النظر في الخططة أو في السياسات الادارية عن طريق متابعة التنفيذ .

### خصائص الرقابة :

ان عناصر الادارة — مهما اتحدت — لا تستطيع ان تعمل بمفردها بل لابد ان تكملها وظائف معينة تساعد من ناحية على تفاعل هذه العناصر حتى تنتج أثرها في تحقيق الأهداف التي يسعى اليها التنظيم . ومن بين هذه الوظائف وربما تكون أهمها « الرقابة » حيث لا تقتصر على الشؤون المالية ، من حيث اختيار أفضل الوسائل في تقدير الأموال ، وتحديد الحجم المناسب منها ، واختيار أفضل مصادر التمويل ، وتنظيم استخدامها على الوجه الأكمل . بل تمتد كذلك الى التنظيم الإداري وإلى أداء الموظفين بما يحقق الهدف العام بأحسن الوسائل وأعلى كفاية ، وللرقابة بهذا الوصف خصائص ينبغي ان تتوافر فيها حتى تنتج أثرها .

فالرقابة تعتبر وظيفة من وظائف الادارة ، ويترتب على ذلك انها ليست سلطة قائمة بذاتها ، بمعنى انها لا تملك إصدار القرار ، كما لا تملك التنفيذ ، وانما تستهدف متابعة العمل للتحقق من ان ما يجري في المجال الإداري يسير في مساره الطبيعي ، وفقا للخطط الموضوعة والسياسات المرسومة ، والكشف عن الأخطاء والانحرافات وإبلاغها للمسؤولين ومناقشتهم فيها ليقوموا بتصحيحها وتحديد المسؤولية في الحالات التي تتطلب ذلك . وهذه الخاصية تفيد في خلق جو من الثقة والتعاون بين من يقوم بالرقابة ، وبين من تقع عليه الرقابة ، على عكس ما قد يظن البعض من أن القائمين على الرقابة يكونون في مراكز قوى تمنحهم سلطات معينة يرهبون بها غيرهم . وهذا ظن خاطيء ينبغي ان يتخلص منه كل فرد حتى يعمل في اطمئنان . ان القائمين على الرقابة ليس لهم اية سلطة ، وانما لهم اختصاصات يقومون بها ، حكمهم في ذلك حكم أى موظف . ومن حقهم ان ينبهوا الى أى خطأ يكتشفونه ، ومن حق من وقع في الخطأ كذلك ان يبين ظروفه وملازمات الواقعة ، والاستماع الى كل ما يدلى به في شأنها حتى يتحققوا على الطبيعة وفي موقع العمل من الأسباب التي دعت الى وقوعه مع التجاوز عن الأخطاء الطفيفة كلما كان من الممكن تصحيحها .

ورغم هذا الخلاف في الرأي بين علماء الادارة والمهتمين بالادارة عموما في تعريف الرقابة تعريفا محددا ، فان استنباط تعريف موحد يمكن ان يوفق بين هذه التعريفات المختلفة ، يصبح أمرا مرغوبا فيه . وفي هذا المجال تكون الرقابة هي : عملية متابعة دائمة ومستمرة تقوم بها الادارة بنفسها أو بتكليف غيرها ، للتأكد من أن ما يجري عليه العمل داخل الوحدة الادارية أو الاقتصادية يتم وفقا للخطط الموضوعة ، والسياسات المرسومة والبرامج المعدة . وفي حدود القوانين والقواعد والتعليمات المعمول بها لتحقيق أهداف معينة .

وهذا التعريف للرقابة يتناول المفهوم المطلق ، دون أن يتعرض لأغراض الرقابة المتعددة والمتشعبة . كما أنه لم يجمع بين هذه الأغراض في تعريف واحد ، بل فرق بين مفهوم الرقابة ، وأغراضها على خلاف ما يبين من التعريفات السابقة .

كذلك فان هذا التعريف يستبعد — بالضرورة — رقابة الدولة التي تحمل معنى الوصاية ، فتفرض بحكم ما لها من سيادة قيودا معينة يكون الغرض منها ، أما مراجعة لبعض الأعمال ، وأما فرض سلطة ادارية تلزم المشروع بضرورة الحصول مقدما على ترخيص لبعض الأعمال وإقرارها قبل مباشرتها . وإذا كان من غير الميسور وضع تعريف محدد للرقابة وتضمينه أغراضها المختلفة ، فانه كذلك أمر غير مرغوب فيه ، لأن كل من تعرض لتعريف الرقابة انما يضمن تعريفه الغرض الذي يراه أكثر أهمية في موضوع بحثه . وبذلك يصبح التعريف الاجرائي هو أنسب التعريفات ، حيث يهتم بتحديد مختلف العمليات التي تكون في مجموعها النشاط الرقابى ، مثل تحديد الأهداف والعمل المطلوب انجازه ، وتحديد مسؤولية هذا الانجاز ، وتوفير البيانات اللازمة عن أوجه النشاط المختلفة داخل المشروع والاهتمام بعمليات الاشراف والتوجيه والمراجعة ، وأخيرا تحديد الوسائل والمعاونة ، للتأكد من أن العمل يسير وفقا للبرامج الموضوعة .



— والرقابة بعد ذلك عملية دائمة تبدأ مع المشروع أو المنظمة ، وتستمر معه فلا تنتهى ؛ بل تبدأ من حيث تنتهى . فما تكاد تنتهى من عملية حتى تبدأ بأخرى ، وتستمر معها وتلاحقها فى كل مرحلة عمل ، وفى كل وقت وفى أى مكان . وتبدو أهمية هذه الخاصية فى استمرار العمل ، وحسن الأداء وجودة الانتاج ، وتنمية الأفراد ، وخفض تكلفة الخدمة ، وباختصار تحقيق أهداف المنظمة بأعلى كفاءة . والرقابة لا تقتصر على نشاط دون نشاط ، ولا على أفراد دون غيرهم ، ولا على مرحلة دون مرحلة ، بل تشمل جميع الأوضاع وتقع فى المجال الذى تنشط فيه مختلف الوظائف ، وتسرى على جميع الأفراد الذين يعملون فى النشاط .

— والرقابة بهذا الوصف ليست عملية متخصصة تقوم بها أجهزة متفرغة لأعمال الرقابة ، وتنفرد بها ، فقد تكون الرقابة داخلية تقوم بها الإدارة فى نطاق السلطة التنفيذية المخولة بفرض التوجيه والإرشاد وكشف الأخطاء والانحرافات والعقوبات التى تعترض الأداء أو الانتاج . فالرقابة — كعملية تقوم بها جميع المستويات الإدارية — لا تقتصر على الإدارة العليا ، ولكنها تتدنى حتى تصل الى أصغر وحدة إدارية . وتتمثل الرقابة فى هذه الحالة فيما تقوم به الإدارة من متابعة جميع الأعمال ومراجعتها ، للكشف عن الأخطاء ان وجدت ، وتصحيحها ان أمكن والعمل على تلافيها مستقبلا .

كذلك فإنها قد تكون خارجية تقوم بها هيئات مستقلة وأجهزة متفرغة ، يتخصص كل منها فى نوع من أنواع الرقابة . كما يجوز أن يجمع بين أكثر من نوع . ومن هيئات الرقابة : هيئة الرقابة الإدارية ، ومن الأجهزة : الجهاز المركزى للمحاسبات والجهاز المركزى للتخطيط والإدارة . وتباشر كل من الهيئات والأجهزة أعمالها فى نطاق قانون أنشائها .

— والرقابة تكون دائما لاحقة لنشأة النشاط . كما أن استمرارها يتوقف على استمرار النشاط .

وهذا لا يتعارض بالضرورة مع كون بعض أنواع الرقابة قد تسبق العملية ، حتى تمنع وقوع الخطأ . وتسمى الرقابة فى هذه الحالة بالرقابة الوقائية . كما تكون الرقابة أثناء العملية لتصحيح ما قد يكشف من أخطاء ، وتسمى فى هذه الحالة بالرقابة العلاجية . وأخيرا فقد تقع الرقابة بعد الانتهاء من العملية بقصد التحقق من صلاحيتها . فالعبرة ان بنشأة النشاط حتى يمكن أن تبدأ الرقابة عملها .

### موقع الرقابة من التنظيم :

— اذا كانت الرقابة الرسمية تمكن كل فرد فى موقع عمله من معرفة اختصاصاته من الأهداف مسبقا ، وعلى وجه التحديد حتى يمكن مساءلته بعد ذلك ، فإنها تعتبر كذلك وظيفة يسهم كل فرد فى المنظمة فى القيام بجزء منها . ومن هنا يثور التساؤل حول موقع الرقابة . . وهل ينحصر فى القمة ، بمعنى أن تنفرد القيادة بها ، أم تنتشر الرقابة بين مختلف الوحدات المكونة للمنظمة . وهل تكون الرقابة مع ذلك مركزية أم تكون لا مركزية ، أم تجمع بين النوعين معا .

ان كلا من المركزية واللامركزية فى الرقابة لها مزاياها كما أن لها عيوبها . ولذلك فإن موقع الرقابة كوظيفة يتأثر عادة بنوع التنظيم ، وبالأهداف التى يسعى الى تحقيقها كما يتأثر بالأفراد الذين يقومون بالرقابة . وعلى ذلك يمكن القول بأن الرقابة بشقيها المركزية واللامركزية ينبغى أن يعمل معا حتى تكون رقابة فعالة ومحكمة ، مع الالتزام التام بالأسس العلمية التى تجعل من الرقابة أداة لتحسين الأداء ، وليست سيفا مسلطا على رقاب الأفراد .

— ان الوقت قد حان لأن ينظر الى الرقابة من زاوية جديدة ، خصوصا بالنسبة للدول الآخذة فى النمو بعد أن تعرضت لتحولات شاملة ، نتيجة للتقدم التكنولوجى فى البلاد المتقدمة ، ولتحديات الاستقلال فى البلاد الآخذة فى النمو ، الأمر الذى أصبحت معه الإدارة ككل عملا معقدا لا يمكن ممارسته بالأسلوب القديم القائم على المحاولة

والخطأ .. والادارة بهذا الوضع تتطلب مهارة ومعرفة لا تتوافر في الشخص العادي . كما انها تحتاج الى أشخاص مؤهلين ومتخصصين لهم خبرات عريضة في ميادين عمل محددة ، بحيث يكون همهم الأول المثابرة الجادة على العمل من أجل الوصول الى مستويات أداء أفضل وسلوك أقوم ، وأخلاقيات أوسع ادراكا ، حتى يستطيع كل من يعمل تحت ادارتهم ان يكتسب احترام المسؤولين والجمهور على حد سواء . وبذلك تتم عملية الرقابة فيسر حيث تجد مناخا اداريا ملائما ومفهوما موحدا يساعد الجميع على التعاون في الكشف عن الخطأ، حيث يوجد ، والانحرافات حيث تقع دون نظر الى تسلط أو استعلاء ، وانما يقصد التعرف على أسباب الخطأ ، ومسببات الانحراف والعمل على تصحيحها وازالتها ما دام الجميع يربطهم الولاء الخالص للمنظمة . كذلك فانه عند قياس مدى نجاح جهاز الرقابة في عمله ينبغي ان يوضع في الاعتبار تكلفة العمل الذي يقوم به ، من حيث المال والوقت والروح المعنوية . ذلك أنه قد يكون من الميسور للادارة ان توقف سرقات تقع في وحدة معينة بتعيين حارس أو أكثر لتفتيش كل موظف عند مغادرته العمل . فاذا كانت قيمة المسروقات تقل عن قيمة ما يتقاضاه الحارس ، فان تكاليف هذا الاجراء تعتبر مضيعة للمال . واذا كانت هذه العملية تستغرق وقتا طويلا ، كان ذلك مضيعة للوقت . كذلك فان تفتيش الموظفين عامة ودون تفرقة ، ربما أدى الى خفض الروح المعنوية بينهم وامتهان كرامتهم . وربما يكون مثل هذا القرار أسوأ قرار يتخذه مسئول في الجهاز .

### مبادئ الرقابة :

واذا كانت الرقابة تهتم أساسا بقياس الأعمال، والكشف عن الانحرافات السلبية ثم العمل على تصحيحها ، تأكيدا للهدف الأساسي من الرقابة ، وهو مطابقة العمل الجارى بما هو مقرر بالخطط والسياسات الموضوعة . وبالرغم من ان التخطيط يسبق دائما الرقابة ، وانه كذلك ليس من المعتاد ان تنفذ الخطط تلقائيا ، لذلك كان التأكيد على

الرقابة كأداة لقياس أوجه النشاط وليس لقياس عمل الأفراد ، مع مراعاة انه لا تعارض مع كون هذا القياس يتم بطبيعة الحال من خلال أداء الأفراد لأعمالهم ما داموا هم أنفسهم الاداة التي عن طريقها يتم العمل .

كذلك فليس حتما أن يصاحب مفهوم الرقابة ممارسة ضغوط معينة للكشف عن أى انحراف بقدر ما ينبغي أن يكون هذا المفهوم مجرد قياس للانحرافات وتصحيحها . ولذلك كانت الرقابة الذاتية أفضل انواع الرقابة ، حيث ينتقى معها أى مؤثر أو ضغط . فالفرد أقدر على تفهم واجباته وتحديد موقفه من كل عمل . كما أنه أقدر على تقويم نفسه ، وتحديد مدى اجابته للعمل الذي يقوم به . كذلك فانه أكثر الناس رغبة في تصحيح أعماله حتى لا يكتشف غيره أخطاءه .

واذا كان التخطيط الإداري يهتم بالأهداف ووضع الخطط والسياسات ، والاهتمام بتكاملها وتوافقها فان وظيفة الرقابة هي الاهتمام بتطويع الحوادث الجارية لتتوافق مع هذه الخطط والسياسات . ويترتب على ذلك أنه كلما كانت الخطة واضحة المعالم متكاملة الاجزاء منسقة الأوضاع كانت بطبيعتها اعظم أداة مستطاعة للرقابة النامية ، لأن الخطة السليمة تغنى عن مراجعة الماضي ، وتكشف في الوقت ذاته عن أسباب وقوع الانحرافات ومواقيت ومواقع اكتشافها . ويكون الهدف من الرقابة في هذه الحالة هو التأكد من وقوع الخطأ ، والعمل على ملأنة تكراره في كل خطة مستقبلية . كما يكون الهدف من الرقابة كذلك محاولة التنبؤ بأى خطأ محتمل الوقوع ومنع وقوعه .

على ان وظيفة الرقابة تقتضى — كما أوضحنا — ليس فقط محاولة الكشف عن الأخطاء ، وانما كذلك تصحيح ما يقع منها تبعا لطبيعتها وجسامتها . وهذا يعنى انه اذا كان الخطأ ناشئا عن أسباب خارجة عن الخطة ، فقد يستلزم تصحيح هذا الخطأ وضع خطة جديدة ، أو ادخال تعديلات جوهرية عليها . كما قد يستلزم الأمر



إعادة التنظيم أو وضع سياسة للتعليم أحسن أو للإشراف والتوجيه أفضل . كما قد يستلزم إعادة النظر في سياسة التوظيف من خلال وسائل متباينة ، كالتدريب والاختيار أو مراجعة سياسة الأجور ... الخ .

وربما يبدو لأول وهلة أن مثل هذه النظرة الى الرقابة تجعلها تتداخل في وظائف أخرى للإدارة . ويثبت خطأ هذه النظرة في أن مهمة الرقابة — كما أوضحنا — تقتصر على كشف الخطأ ، وتحديد موقعه وبيان مسبباته . فهى بهذا المفهوم تشمل الرقابة على الأفراد وعلى التصرفات . وإذا كانت سلامة الرقابة تقاس بمدى تحقيقها للأهداف ، اذ كلما ارتفعت نسبة تحقيق الأهداف كانت الرقابة ذات فاعلية . ولكى تؤدي الرقابة دورها ينبغى أن تتوافر فيها شروط نلخص أهمها فيما يلى :

#### أولاً — مناسبة النظام لطبيعة العمل :

ولذلك ينبغى عند اختيار وتصميم أى نظام للرقابة أن يناسب طبيعة العمل الذى سيطبق عليه ، بحيث تعكس الرقابة فى نطاق هذا النظام طبيعة العمل وحاجاته . وهذا يعنى اختيار أدوات الرقابة التى يسهل استخدامها تبعاً للغرض المطلوب ، اذ من الأدوات ما لا يمكن استخدامه فى بعض أنواع النشاطات ، ومنها ما يكون استخدامه أشد أثراً من غيره . فكل نشاط يختلف عن الآخر من حيث حجم النشاط وكمية العمل ونوعه . وليس من شك ان الاداة أو الأدوات التى تستخدم فى الرقابة المالية تختلف، من حيث المبدأ ، عن تلك التى تستخدم فى الرقابة على الإنتاج . كما تختلف الأخيرة عن تلك التى تستخدم فى الرقابة من المخزون السلعى أو على التسويق وهكذا ...

#### ثانياً : التوقيت المناسب :

ان أفضل نظام للرقابة هو النظام الذى يحكم الرقابة بشكل يعمل على الكشف عن الأخطاء والانحرافات قبل وقوعها ، حتى يمكن تجنب ما قد يترتب عليها من آثار ، وهذا ما نعنيه بالتوقيت

المناسب فى الرقابة . وإذا كان من الأخطاء ما لا يمكن تجنبها قبل وقوعها فان الكشف عنها فى الوقت المناسب يساعد على اصلاحها ، وكذلك الحد مما قد يقع منها ووقف تكرارها وبصفة خاصة ما يكون منها متشابهاً ، عن طريق بحث مسبباتها ، ووضع العلاج المناسب بما يمنع تكرارها .

وعلى ذلك فتتحقق الرقابة فى الوقت المناسب يعتبر من أهم العوامل التى تساعد على انتظام العمل ودقته ، والا انعدم الغرض منها . فليس يفيد مثلاً اكتشاف خطأ فى سنة ما يكون قد وقع فى سنوات سابقة ، كما لا يفيد الكشف عن خطأ موظف بعد وفاته ، أو فصله ، أو نقله ، أو إحالته الى المعاش . حقيقة ان ذمة الموظف لا تبرا من أى التزام قد ترتب على خطئه الا بقضاء هذا الالتزام ، وانما قد تتكلف المطالبة به أكثر من قيمته . كما قد يستحيل فى كثير من الأحوال تحقيقه . ويكون مرد ذلك فى هذه الحالة الى قصور نظام الرقابة عن متابعة العمل فى الوقت المناسب ، فضلاً عما يترتب على هذا القصور من ضياع للجهد والمال .

#### ثالثاً — مرونة النظام :

ويعنى بالمرونة أن يصمم نظام الرقابة ، بحيث يكون قابلاً لمواجهة أى احتمال ، بمعنى أن يكون قابلاً للتعديل بما يتفق وطبيعة العمل وتطوره دون تأثير فى فاعليته أو اتخاذ إجراءات معقدة وطويلة . وبذلك يمكن تطبيق النظام فى سهولة ويسر ، ومواجهة أى تغيير يطرأ على طريقة العمل تبعاً لتعديل فى الخطط والسياسات أو مقابلة ظروف غير متوقعة .

ومن الأمثلة العديدة التى تحدث كثيراً ما يصاحب عملية الإنتاج عادة من توقف إحدى الآلات أو مرض بعض العمال ممن يكون لهم أهمية خاصة ، فلو فرض وحدث إهمال فى تسجيل هذه الوقائع ، ولو بصفة مؤقتة ، يصبح من المحتمل تكرار مثل هذه الوقائع مما يترتب عليه خفض الإنتاج ، وبذلك تنعدم فاعلية الرقابة .

وعلى النقيض اذا كان نظام الرقابة مرنا ، فانه يتوقع مثل هذا الاهمال في التسجيل فيكشف عنه في أسرع وقت ويضع من الوسائل ما يمكن معها التغلب عليها دون توقف يؤثر على الانتاج .

#### رابعا - قلة التكلفة :

ان تكلفة عملية الرقابة باى نظام وعلى اية صورة من صورها تؤثر تأثيرا مباشرا على الكفاءة الانتاجية ، ولذلك فلا ينبغي ان تزيد تكاليف اى نظام للرقابة على العائد النقدى المترتب على تنفيذه .

وهذا الشرط رغم ما له من أهمية ، فان تحقيقه لا يكون فى كثير من الأحوال أمرا سهلا أو ميسورا: اذ قد يصعب تقدير تكاليف نظام معين للرقابة تقديرا دقيقا . كما يكون من المتعذر تقدير العائد النقدى لما يعود من الفوائد الناتجة عنه . فكل نظام له ميزاته التى ترتبط أساسا بأهمية النشاط وحجم المشروع . ومع ذلك فان نظاما مفصلا للرقابة يحتاج الى مجهودات وانشاءات كثيرة لا تتناسب وأهمية عمليات معينة لا شك يفقد الرقابة أهميتها ، حيث تكون تكاليف مثل هذا النظام كبيرة ، مما يؤدي الى زيادة فى الخسارة قد تربو على الخسارة التى تنجم عن عدم اتباع هذا النظام .

ومن الأمثلة التطبيقية على ذلك ما لاحظته أحد البنوك التجارية باحدى الولايات الأمريكية من أن تكاليف الرقابة على الشيكات المسحوبة على البنك والتى تقل قيمة كل منها عن خمسة دولارات تزيد أضعاف أضعاف قيمة الشيكات التى يحتفل كشف تزويرها أو عدم قانونية صرفها ، ولذلك ألغى البنك الرقابة على هذه الشيكات .

كذلك فان الممول الذى يخضع للضريبة ، والذى تقدر أرباحه أو دخله تقديرا جزافيا ، لعدم امساكه دفاتر حسابية ، وبالرغم من رغبته الأكيدة فى امساك الدفاتر المطلوبة والمحاسبة على أساس العمليات المسجلة بها من ناحية ، ومن ناحية أخرى حتى تكون الدفاتر أداة للرقابة على نتائج

أعماله . . بالرغم من كل ذلك نراه قبل ان يتخذ قراره النهائى فى امساك الدفاتر أو عدم امساكها ، فانه يحسب التكاليف التى تترتب على امساك الدفاتر ، بحيث اذا زادت قيمتها على ما يدفعه من ضرائب ، فانه يمتنع عن امساك هذه الدفاتر . فضلا أن يستمر خاضعا فى محاسبته على أساس التقدير الجزافى .

#### خامسا - الوضوح :

الوضوح شرط أساسى فى اى نظام للرقابة ، بحيث يمكن كل من يمارس عملية الرقابة أن يفهمه ، وبذلك يسهل عليه تطبيقه . فاذا كان من طبيعة النظام مثلا استخدام معادلات رياضية أو خرائط تنظيمية أو تحليلات تفصيلية أو ملخصات احصائية فينبغى أن يكون اعدادها على مستوى قدرة من يستخدمها ، وليست قدرة واضعها ، أو افتراض سهولتها ما دامت فى رأى صاحبها سهلة الفهم ، ميسورة التطبيق . فالبساطة والملاءمة شرطان أساسيان لنجاح اى نظام للرقابة ما دامت الرقابة أداة للإصلاح .

ان أساس الرقابة هو رسم الطريق للإصلاح . ونظام الرقابة السليم هو الذى يكشف عن الخطأ أو الانحراف ، ويحدد موقعه ، ويتعرف على أسبابه ، وهذا لا يتم الا بالثقة والتعاون بين من يقوم بالرقابة ومن تقع عليه الرقابة . فاذا كان الأول غير ملم تماما بما يقوم به انعدمت الثقة بينه وبين الآخر ، وتصبح الرقابة فى هذه الحالة عديمة الجدوى . بل ربما تصبح أداة للارهاب .

وكلما اطمأن من تقع عليه الرقابة لمن يقوم بالرقابة أمكن كشف الأخطاء دون تخوف وأمكن اصلاحها بطريقة يتقبلها كل موظف طواعية وعن رغبة فى تعرف أسبابها ، وليس كرها ورهبة ممن يظن فيه التسلط وربما عدم العلم بما يقوم به من أعمال الرقابة .

#### الرقابة وشكل التنظيم :

يعتبر التنظيم أداة للتنسيق ، ووسيلة لتحقيق الرقابة ، وعلى ذلك فان نظام الرقابة يجب ان



الحالات التي يكون الهدف من الرقابة مثلا تحقيق مستوى عال من الولاء أو تخطيط برنامج للعلاقات العامة من أجل كسب رضا العاملين ، باعتباره قوة فعالة في المجتمع . ويكون قياس مثل هذه الظواهر عادة بما تعكسه من الآثار التي يترتب عليها في نفوس العاملين بالمنظمة أو نفوس عملائها .

## ٢ - تقويم الأداء :

ويكون عن طريق مقارنة الأداء الفعلي بالمعايير الموضوعية التي تتخذ أساسا للمقارنة وتقويم الأداء. فمثلا تفيد دراسة الزمن والحركة في وضع معيار للرقابة ( رجل / ساعة ) يمكن استخدامه في الرقابة على انتاج منتج معين بكميات كبيرة . ويلاحظ في هذا المجال أنه كلما بعد العمل عن صفته الفنية أصبح من غير الميسور قياسه . كما لو أريد مثلا رقابة أداء نائب مدير إحدى الإدارات كالمشتون المالية والعلاقات العامة . ويصبح المعيار في مثل هذه الأحوال غير واضح ، ولكنه مع ذلك يعتبر مؤثرا على حسن الأداء أو في قصوره . فالاستقرار في العمل وعدم وجود نزاع بين نقابات العمال والإدارة ، وكذلك الامتناع عن الاضراب ، تعتبر جميعها مؤشرات على حسن الأداء . كذلك قد يقاس العمل بطريقة سلبية . فاستمرار المشروع وعدم قيام شواهد على فشله يعتبر مؤثرا على حسن الأداء .

## ٣ - تصحيح الأخطاء :

متى يتم اختيار المعايير المناسبة التي تعكس التنظيم فإن قياس الأداء يكون بالمقارنة بهذه المقاييس ، ويصبح من الميسور الكشف عن الأخطاء والانحرافات في أسرع وقت وأتسبه ، ومتى تم ذلك أمكن تحديد مواقع هذه الأخطاء ، ومعرفة مسبباتها ثم تصحيحها إن أمكن بما يتناسب وكل خطأ على حدة .

## أهداف الرقابة :

إن ممارسة الرقابة على وجهها الصحيح تتطلب عددا من الإجراءات أهمها : جمع البيانات وترتيبها ، ثم تحليلها ، واستخلاص النتائج التي

يتناسب وشكل التنظيم ، بمعنى أنه عند اختيار أداة أو أكثر من أدوات الرقابة ينبغي أن تتناسب ، وأن تتلاءم وطبيعة العمل الذي يخضع للرقابة . فمثلا محاسبة التكاليف كأداة من أدوات الرقابة أكثر ما تستخدم في الرقابة على تكلفة الإنتاج . ومع كونها كذلك فإن إعدادها يجب أن يتلاءم مع الشكل التنظيمي لإدارة المصنع ، بمعنى أنها إذا أعدت إجمالا ودون تفصيل للمفردات التي تهتم كل رئيس في إدارة فإنها قد تخرج عن الحد المرسوم لها كأداة من أدوات التخطيط .

## أبعاد الرقابة :

إن ممارسة عملية الرقابة بوسيلة أو أكثر من وسائل الرقابة المتعددة تقتضي مناسبة هذه الوسيلة أو الوسائل للاحتياجات المتاحة ، سواء ما يكون منها مطلوبا لإنشاء نظام للرقابة أو لأحكام رقابة قائمة . وفي كلتا الحالتين ، وضمانا لسلامة الرقابة ينبغي توافر عنصرين أساسيين :

**الأول -** وجود خطط وسياسات وبرامج محددة

**الثاني -** وضوح التخطيط والتنسيق بين أجزائه .

وبذلك يعلم كل فرد ما هو مطلوب منه تنفيذه تبعا لهذه الخطط والسياسات والبرامج - ثم تأتي بعد ذلك الخطوة التالية ، وهي عملية الرقابة ذاتها التي تتطلب قبل ممارستها خطوات ثلاثا :

١ - وضع المعايير .

٢ - تقويم الأداء .

٣ - تحديد الأخطاء والانحرافات وتصحيحها .

## ١ - وضع المعايير :

المعايير هي مقاييس تقاس بها الأداء الفعلي ولذلك ينبغي تحديد المعايير التي يمكن استخدامها في كل عملية رقابية . وقد تكون هذه المعايير ملموسة ، وهي التي تمثل كما من المنتج ، أو وحدة من الخدمات أو ساعات عمل... الخ . كما تكون تكلفة سلعة من السلع أو إيرادات أو استثمارات... الخ .

وقد تكون هذه المعايير غير ملموسة ، وهي تلك التي لا يمكن قياسها بالأرقام وخصوصا في

{ — تحديد المسؤولية فيما يقع من أخطاء ، وانحرافات جسيمة ، ومحاسبة المسؤولين كل حسب مسؤوليته .

### آثار الرقابة :

يبدو أثر الرقابة ، ومدى فاعليتها في تحقيق أهدافها فيما يترتب عليها من نتائج من بينها :

**أولا — تحسين الأداء :** فالرقابة السليمة — مفهوما وتطبيقا — هي تلك التي يترتب عليها تحسين مستمر في الأداء ما دامت تكشف عن الأخطاء والانحرافات والتعرف على مسبباتها وارشاد القائمين على العمل الى طرق الوقاية التي تساعد على منع احتمال تكرارها قدر المستطاع . كما تساعد على تفهم نوعية الأخطاء وطبيعتها ، والعمل على منع ما قد يشابه ما تكشف من أخطاء . كذلك فإنها تخلق في الموظفين حاسة القدرة على اكتشافها بأنفسهم أو الاحتياط من وقوعها ، وبذلك يتحسن أداؤهم شيئا فشيئا حتى يصبح تصرفهم في أي عمل يقومون به تصرفا سليما ويصبح ما يقع من أخطاء بعد ذلك ليس من الخطورة أو الجسامة التي تدعو الى القلق أو الريبة ما دامت الرقابة في النهاية تكشفه .

وما ينبغي ان نشير اليه انه كلما تجاوزت الادارة عن الأخطاء الطفيفة التي يحتمل ان يقع فيها أي فرد تحت نفس الظروف والملابسات وعن غير قصد ، اطمأن الفرد في عمله ، فيستقيم تفكيره ، ويرقى تصرفه ويحسن أداؤه .

### ثانيا — زيادة الانتاج وارتفاع درجة جودته :

ان زيادة الانتاج ، وارتفاع درجة جودته . لا شك دلالة كافية للحكم على سلامة الرقابة ، لأنها نتيجة طبيعية لحسن الأداء . اذ كلما حسن الأداء زاد الانتاج ، ومن غير المقصود ان تكون النتيجة عكسية ، الا اذا كان لأسباب خارجة عن الارادة ، كأن يكون ذلك نتيجة لظواهر طبيعية أو اقتصادية أو سياسية . والمفروض في مثل هذه الاحوال ان يكون أي من هذه الأسباب مفاجئا

تصلح أساسا للمقارنة . كذلك وضع مستويات للاداء . ويعرف مستوى الاداء بأنه الجهودات والنتائج التي يتحتم على كل فرد من القوى العاملة بالمشروع أو المنظمة تحقيقها في خلال مدة زمنية محددة . وهذه الاجراءات تعدها الهيئة القائمة على الرقابة بغرض استخدامها للوصول الى نتائج تحقق أهداف الرقابة . وتختلف هذه الأهداف باختلاف نوع وشكل الرقابة وطبيعتها . وتتخذ الرقابة أحد شكلين أساسيين : الرقابة على البيانات والرقابة على الاداء .

فالرقابة على البيانات تهدف الى التأكيد من ان الموارد قد تم انفاقها في حدود الاعتمادات المخصصة لها ، وأن انفاقها قد تم بطرق سليمة ، وفي نطاق السلطات المعتمدة والقوانين والقواعد المعمول به .

أما الرقابة على الاداء فتهدف الى التأكيد من ان الموارد قد استخدمت افضل استخدام .

وهذان الشكلان من الرقابة يتحدان في التطبيق العملي للرقابة ، بمعنى انه لا بد ان تشمل الرقابة مختلف أوجه النشاط الذي يمارسه المشروع كما ينبغي ان تشمل النتائج الاجمالية وتحليلها ثم مقارنتها بالمعايير القياسية . وهذه المقارنات يستخدمها المشروع للتعرف الى أي مدى امكن تحقيق أهداف المشروع انتاجيا أو خديما . ويمكن تلخيص أهم أهداف الرقابة فيما يلي :

١ — اكتشاف نقاط الضعف والقصور في الاداء ، وتحديد الأخطاء ، وتعيين الانحرافات المرتبة على ذلك ، ثم محاولة ايجاد العلاج المناسب لكل حالة ، واقتراح التعديلات التي يرى ادخالها على الخطة ، او في السياسات المقررة بما يحقق القضاء على هذه الأخطاء والانحرافات .

٢ — العمل على تجنب الاسراف أو الضياع وبالتالي تحقيق وفر دون مساس بالانتاج وكفاءته أو الخدمة وفعاليتها .

٣ — تقويم نتائج الأعمال ومقارنتها تباعا بالمقاييس المعمارية بغرض الاستفادة من الخطط السابقة .



وعارضا بحيث لا يمكن تجنبه ، وانما يقتصر دور الاداء على التخفيف من حدته . وكلما كان الاداء حسنا أمكن التعرف بسرعة على اسبابه والقضاء عليه حتى يعود الانتاج الى مساره الطبيعي ، وفي الوقت ذاته يساعد على تميته بما يعوض ما فقده بسبب هذه الأسباب بعضها أو كلها .

ان الزيادة في الانتاج ليست هدفا في ذاتها ، وانما هي فقط وسيلة لتوفير القدر المناسب من الانتاج ، وعلى مستوى من الجودة لمقابلة الطلبات المتاحة والمتوقعة . وهذا يقتضى بالضرورة وضع برامج تفصيلية لتنفيذ الخطة تنفيذا دقيقا من حيث الكم والتوقيت ، والا فان الزيادة بما يفيض عن الطلبات قد يؤدي الى تجميد جزء من المال دون استثمار . كذلك فان قلة الانتاج بما لا يلاحق الطلبات القائمة والمتوقعة يعنى خسارة ممكنة ، او في القليل نقص في الأرباح عما هو مقدر لها .

كذلك فان وفرة الانتاج مع نقص مستوى الجودة المطلوبة تعنى عدم القدرة على منافسة المنتجات المماثلة ، مما يؤدي في النهاية الى خفض الأرباح ، أو تحقيق خسارة نتيجة عدم الاقبال على هذه المنتجات ، والعزوف عنها الى المنتجات التي تتوافر في الأسواق تكون أكثر منها جودة .

فاذا تناولنا الخدمات نرى ان حسن الاداء يساعد على انجاز حجم من العمل أكبر في المواقيت المحددة ، وربما في عدد أقل وفي ذلك ارضاء لجمهور المستفيدين الذين من حقهم أن ينالوا مزيدا من الاهتمام ما داموا هم المولدين الاساسيين للدولة بما يدفعونه من ضرائب ورسوم .

### ثالثا - الحفاظ على الأصول الثابتة وإطالة عمرها التشغيلي :

ان صيانة الآلات والمباني والآاث ، وحسن

استخدامها ، والمحافظة عليها ، يطيل من عمرها التشغيلي فلا تستهلك سريعا ، بل تظل بحالة جيدة قابلة للاستعمال بنفس الكفاية دون أن تتكلف صيانتها مصروفات استثنائية ، أو الالتجاء الى استبدالها بغيرها قبل مدد الاستبدال النمطية ، بل تقدير الخسائر التي قد تنجم عن بيعها . فالرقابة على العدد والآلات وعموما على الأصول الثابتة يساعد على المحافظة على كفايتها ، وإطالة عمرها ، ربما الى أكثر من المدد النمطية . وحتى اذا استبدلت بغيرها ، لسبب أو لآخر ، كالاختراعات الحديثة في الآلات مثلا ، فان قيمتها عند الاستبدال تزيد في جميع الأحوال عن قيمتها في حالة اساءة استخدامها أو الإهمال في صيانتها . هذا بالإضافة الى أنه كلما اهتمت المنظمة بصيانة أصولها الثابتة والرقابة عليها انتظم الانتاج كما ونوعا دون أن يتأثر بتقادم الآلات وتعرضها للتوقف من وقت لآخر .

### رابعا - تحقيق زيادة في الربح والفائض أو تحسين في الخدمة :

اذا قامت الرقابة بوظيفتها على الوجه الاكمل ، بحيث تقع في جميع المجالات وتشمل جميع مكونات المنظمة ، فلا شك أن حصيلة النتائج السابقة مجتمعة ستؤدي الى زيادة في الانتاج ، لأن حسن الاداء يزيد في الانتاج كما سبق أن اشرنا . كما أنها ترفع من درجة جودته ، وهذا يؤدي الى مزيد من الاقبال على هذه المنتجات ، وبالتالي الى زيادة الانتاج . كما أن الرقابة على الأصول الثابتة تقلل من المصروفات . ونتيجة لهذا تزيد الأرباح ، اما لزيادة المبيعات ونقص التكاليف ، واما لما تقرره المنظمة من تغيير في هيكل الاسعار عن طريق التمييز في الاسعار بين جماعات المستهلكين ، تبعا لما يتكشف للمنظمة من أمور تبني عليها سياستها التسويقية .

# الاتجاهات الحديثة في الميزانية

## ميزانية الأداء

محمد شاكر عصفور

شهد العالم منذ عدة سنوات تطورا كبيرا في طرق وضع الميزانيات العامة ، والحكومية . ولم يقف هذا التطور عند حد تغير الشكل أو التويب ، بل تعداه الى تغير المفهوم من حيث وضع الميزانية كوسيلة للرقابة على الاموال العامة الى أسلوب لترشيده الانفاق وتحقيق أهداف محددة مستقلة .

ولقد نشطت الاقلام خلال سنوات مضت بفرضت انظار المسؤولين في الادارات والمصالح الحكومية الى ضرورة اعادة النظر في امور الميزانيات التقليدية والعمل على تطويرها وادخال الاصلاحات اللازمة حتى تلائم حاجات ومتطلبات العصر الذي نعيش فيه . في هذا الموضوع يحدثنا الكاتب شارحا الاشكال المختلفة من الميزانيات مع التركيز على الاتجاهات الحديثة في الميزانية ، والتي تشمل ميزانية الاداء ، وميزانية البرامج ، مع عرض لبعض الآراء والانتقادات والتعليقات حول هذا الموضوع .

### أولا : الميزانية التقليدية : Traditional Budget

وهي من أكثر أنواع الميزانيات انتشارا في العالم . ويتصف هذا النوع بتأكيد الرقابة الشديدة على أوجه الانفاق ، وبتقييده صلاحيات الموظفين الحكوميين في التصرف في النفقات العامة . ويرجع ذلك الى التطور التاريخي للميزانية العامة ، التي نشأت في الأصل كميزانية رقابة على الاموال العامة .

ولتيسير تنفيذ الميزانية ولتحقيق الرقابة عليها ، فإنه يجري تبويب النفقات تبويبا اداريا أولا ، ثم تبويبا نوعيا ، ثانيا . وفي التبويب الإداري تقسم النفقات العامة على أساس الوزارات والمصالح التي تقوم بالانفاق . أما التبويب النوعي فيعتبر مكملا للتبويب الإداري ، فهو يبين بالتفصيل ما تنفقه كل ادارة حكومية في سبيل الحصول على خدمات الموظفين ، وعلى بدلات الانتقال والسفر ونفقات شراء اللوازم والأجهزة والآلات . وغير ذلك من أوجه الانفاق الحكومي المتنوعة . ولتحقيق ذلك

تمددت أنواع الميزانيات واختلفت مسمياتها ، فأصبح لدينا ما يعرف بالميزانية التقليدية ، وميزانية الاداء ، وميزانية البرامج ، وأنظمة التخطيط والبرامج والميزانية .

وفي هذا البحث ، سأتكلم بإيجاز عن الأنواع المعروفة من الميزانيات محاولا تسليط المزيد من الضوء على :

#### ١ - الميزانية التقليدية .

٢ - الاتجاهات الحديثة في الميزانية ، والتي تشمل ميزانية الاداء ، وميزانية البرامج ، أو أنظمة التخطيط والبرامج والميزانية .

محمد شاكر عصفور

خبير الميزانية في معهد الادارة العامة  
الرياض - المملكة العربية السعودية



وفيما يلي توضيح للتطور التاريخي للميزانيات الحديثة ، ثم بيان لمفاهيم وعناصر هذه الأنواع من الميزانيات :

### (١) التطور التاريخي للميزانيات الحديثة :

بدأت — من الناحية التاريخية — بوادر فكرة ميزانية الأداء في الظهور في الولايات المتحدة الأمريكية منذ بداية القرن العشرين . فظهرت وبشكل بدائي في ميزانيات مدينتي نيويورك وريتشموند في الفترة ما بين ١٩١٣ — ١٩١٥ وكانت مجرد تجربة لوضع ميزانية تكاليف لهاتين المدينتين . وقد ساهم مكتب البحوث البلدية في مدينة نيويورك في تطوير هذه الفكرة ، فقام بوضع تقسيمات منفصلة للاشغال العامة في تلك المدينة . وقد تضمنت ثلاث وظائف رئيسية ، منها تنظيف الشوارع ، وصيانتها . ثم قسمت كل وظيفة من هذه الوظائف الى عشرة أنشطة سميت بالتقسيمات حسب الاعمال ، ثم وضعت معدلات الأداء اللازمة للقياس في الميزانية ، كعدد الأميال التي تنظف (مثلا) ، ثم قدرت تكاليف القيام بانجاز الوحدة ، والتكاليف الاجمالية للقيام بالعمل . وعزز هذا التقسيم بتبويب النفقات على أساس نوعي — لأوجه الاتفاق لكل نشاط . ولم تطل مدة استعمال هذا النوع من الميزانية لكثرة التفاصيل في بنود الميزانية ولقلة المرونة عند التنفيذ .

وفي العشرينات من هذا القرن تناول الكتاب الخبرة المتحصلة من تجربة مدينة نيويورك في تحضير الميزانية على أساس الأداء . وتطور عند العديد من الحكومات نوع من الميزانية أطلقوا عليه اسم ميزانية المشروعات أو ميزانية البرامج تشبه الى حد بعيد ما يسمى الآن بميزانية الاداء أو الانجاز .

وقد قامت سلطة وادي تينسي في سنة ١٩٣٤ بوضع تقسيم لميزانياتها على أساس البرامج والانجازات . ولا تزال ميزانية البرامج لوادي تينسي تعتبر من أنجح وأشهر الميزانيات الموضوعة على أساس هذا النوع الجديد من الميزانية .

تقسم فصول الميزانية الى أبواب ، والأبواب الى بنود ، والبنود الى فقرات تتضمن تفاصيل أوجه الانفاق المختلفة ، ويخدم هذا التبويب أغراض المحاسبة والرقابة . ويؤخذ على هذا النوع من الميزانيات تأكيده على الرقابة الشديدة على أوجه الانفاق في الوزارات والمصالح الحكومية . وأن الرقابة على الانفاق تقتصر غالبا على الناحية الحسابية للتأكد من عدم تجاوز الاعتمادات عند الانفاق ، ومن أن الخدمات والمواد المدرجة في الميزانية قد اشتريت فعلا ، بدون الأخذ في الاعتبار الأهداف والغايات التي اشترت من أجلها ، ولا مدى الانجازات التي تحققت نتيجة الانفاق .

كما تفتقر الميزانية التقليدية الى وسائل المتابعة لمعرفة ما تم تنفيذه من أعمال ومشروعات وتكلفة ذلك ، ومدى تحقيق التنفيذ للنتائج المستهدفة ، علاوة على أن مواد الانفاق تكون غالبا غير متصلة بخطة أو ببرنامج عام للتنمية . وبالإضافة الى ما تقدم فإن الميزانية التقليدية ينقصها وجود الدراسات التي تتضمن الطرق البديلة للقيام بالأعمال ، ولا تستخدم فيها المقاييس والقواعد العلمية لتحليل التكلفة ، العائد التي تبنى عليها القرارات الهامة عند توزيع الاعتمادات بين أوجه الانفاق الحكومي . أما الأسلوب الغالب على توزيع الاعتمادات ، في الميزانية التقليدية ، فهو أسلوب المساومة بين الوزارات والمصالح الحكومية ، وبين ادارة الميزانية .

### ثانيا : الاتجاهات الحديثة في الميزانية :

تشمل الاتجاهات الحديثة في الميزانية ، أنواع الميزانيات التالية :

١ — ميزانية الاداء :  
Performance Budgeting

٢ — ميزانية البرامج :  
Program Budgeting

٣ — أو أنظمة التخطيط والبرامج والميزانية :  
Planning, Programming and Budgeting Systems (PPBS)

وعلى ضوء دراسة قام بها ديفيد فونيك لميزانية وزارة الدفاع الأمريكية واقتراحاته بخصوص تطبيق هذا النوع الجديد من الميزانية في وزارة الدفاع ، أهتم وزير الدفاع روبرت مكنمارا بالأمر فقرر أن تقدم ميزانية الوزارة لسنة ١٩٦٣ على أساس ميزانية البرامج فحقق إدخال هذا النوع من الميزانية نتائج باهرة مما أدى إلى التوصية بإدخال ميزانية البرامج في جميع الإدارات المدنية في الحكومة الأمريكية .

#### ( ب ) مسميات ميزانية البرامج :

تغير اسم هذا النوع الجديد من الميزانية عدة مرات في السنوات السبع الأخيرة ، فأطلق عليها اسم « ميزانية البرامج » ، ثم أطلق عليها اسم « نظام التخطيط والميزانية » . ثم أشير إلى الميزانية الجديدة باسم « نظام التخطيط والبرامج والميزانية » . إلا أنه مهما اختلفت التسميات لهذا النوع من الميزانية فإن الذي أحب أن أوضحه هو أن كلها تعطي مفهوما واحدا وخصائص مميزة واحدة . وما هي إلا أسماء لهذا النوع الجديد من الميزانية والذي طوره المفكرون والمصلحون منذ بداية هذا القرن ، والذي سائس إليه في هذا البحث باسم ميزانية البرامج تسهيلا واختصارا للتسمية .

#### ١ - ميزانية الأداء ( الانجاز )

Performance Budgeting

##### ( أ ) مفهوم ميزانية الأداء :

سأختار لأغراض هذا البحث تعريفين لتوضيح مفهوم ميزانية الأداء . التعريف الأول : وقال به الأستاذ جيس بيركهيد Jesse Burkhead حيث يرى أن ميزانية الأداء « هي ذلك التبويب في الميزانية الذي يركز على الأشياء التي تقوم بها الحكومة وليس على الأشياء التي تشتريها ، وبهذا فإن ميزانية الأداء تنقل التركيز من وسائل القيام بالعمل إلى العمل المنجز ذاته » .

أما التعريف الثاني : فقد قال به مكتب الميزانية في الولايات المتحدة الأمريكية حيث يرى أن ميزانية الأداء عبارة عن تلك « الميزانية التي تبين الأهداف التي تطلب لها الاعتمادات المالية ، وتكاليف البرامج المقترحة للوصول إلى تلك الأهداف ، والبيانات والمعلومات الكمية التي تقيس الانجازات وكل ما أنجز من الأعمال المدرجة تحت كل برنامج » .

#### ( ب ) خصائص ميزانية الأداء :

يمكن إجمال خصائص ميزانية الأداء فيما يلي :  
١ - أنها تساعد في توزيع الامكانيات المالية المتوافرة لدى الدولة بشكل أفضل ، حيث تقدم بيانات تفصيلية من البرامج والمشروعات المزمع تنفيذها بواسطة الوزارات ، وعن تكاليف تلك البرامج وعن الانجازات والعوائد منها .

٢ - تساعد على تحسين عملية تنفيذ البرامج والمشروعات للوزارات والمصالح الحكومية ، فهي تبين مقدما عدد وحدات الأداء التي ستحقق نتيجة تنفيذ برنامج معين .

٣ - توفر ميزانية الأداء للمواطنين معلومات كافية عن مختلف أوجه الاتفاق الحكومي وأنواع الخدمات التي تقدمها الدولة للمواطنين .

٤ - تسهل عملية التصديق على الميزانية بواسطة السلطة التشريعية ، حيث يستطيع أعضاء السلطة التشريعية تفهم ما تقوم به الحكومة من أعمال ، ومقدار الانجازات التي ستحققها وتكاليفها .

#### ( ج ) أمثلة على وحدات الأداء ( الانجاز ) :

يجدر بنا أن نذكر بعض الأمثلة على وحدات الأداء ( الانجاز ) في المجالات التي يمكن فيها قياس كمية الانجازات ، وقياس تكلفة تنفيذ كل وحدة من وحدات الأداء . ومن أمثلة ذلك ما يلي :



البرنامج	وحدات الأداء ( الانجاز )
١ — برنامج استصلاح اراض زراعية .	عدد الوحدات ( الأمنة — الهكتارات ) التى ستصبح صالحة للزراعة .
٢ — » تعبيد طرق .	عدد الكيلومترات أو الأميال التى ستعبد .
٣ — » للتعليم .	عدد الطلاب المسجلين فى المدارس .
٤ — » رعاية صحية فى المستشفيات .	عدد الأسرة فى المستشفى ، المعدل اليومي للأفراد الذين يعالجون فى المستشفى .
٥ — » توزيع مياه .	عدد الجالونات المستهلكة من الماء .

#### ( د ) تطبيق ميزانية الأداء :

عند تطبيق ميزانية فلا بد من اتباع الخطوات التالية :

١ — تقوم ادارة الميزانية بالتعاون مع الوزارات والمصالح بوضع الخطط والبرامج لما تقوم به الوزارات من أعمال .

٢ — دراسة الهيكل التنظيمى للادارات والجهزة التى ستشرف على تنفيذ تلك البرامج .

٣ — تحديد وحدات الأداء لكل برنامج .

٤ — تقدير التكاليف الاجمالية لاتجاز العمل ، لكل برنامج .

٥ — وضع نظام داخلى لاعداد التقارير عن سير العمل اثناء تنفيذ البرامج خلال السنة المالية ، مع مقارنة ما يتم انجازه فعلا بما هو مقرر انجازه فى الخطة .

٦ — تنظيم وثيقة الخطة على أساس البرامج ، ويخصص لكل برنامج اعتماد خاص فى الميزانية يمول منه .

٧ — تنظيم السجلات الحسابية على أساس البرامج ، وتبين فيها وحدات الأداء . ويقيد فى هذه السجلات ما ينفق على كل برنامج لتسهيل عملية الرقابة على الانفاق .

#### ( هـ ) صعوبات تطبيق ميزانية الأداء :

تتطلب ميزانية الأداء تحديد وحدات الأداء التى ستقاس بها انجازات البرامج الحكومية ، ويسهل تحديد واختيار وحدات الأداء للنشاطات والأعمال الحكومية التى تنتج منها آثار مادية ملموسة .

الا أن هناك بعض النشاطات والأعمال الحكومية التى لا تخضع لعملية القياس حيث لا تتوافر فى هذه النشاطات أشياء مادية محسوسة يمكن عدّها وقياس كميتها . وتعتبر هذه الحالات وما شابهها من الصعوبات التى تجابه كل من يحاول تطبيق ميزانية الأداء ، على أعمال الجهاز الحكومى .

#### ٢ — ميزانية البرامج :

Program Budgeting, or  
Planning, Programming and Budgeting  
System (PPBS)

#### ( ١ ) مفهوم ميزانية البرامج :

تعتبر ميزانية البرامج من أحدث أنواع الميزانيات المعروفة الآن فى الولايات المتحدة الامريكية وهى حيلة التطورات والتحسينات التى أدخلت على الميزانية الحكومية .

وميزانية البرامج ماهى الا خطة للقيام بالأعمال الحكومية، تتضمن برامج ومشروعات معدة للتنفيذ فى المستقبل .

وتهدف ميزانية البرامج ، أساسا ، الى تحسين وترشيد عملية اتخاذ القرارات فيما يتعلق بأفضل الطرق لتوزيع واستخدام الامكانيات المتوافرة لدى الدولة ، بما توفره لواضعي ومقرري السياسة الحكومية وسائل تحليلية لتقييم البرامج والمشروعات الحالية والمستقبلية للوزارات والمصالح الحكومية ، علاوة على توفيرها للمعلومات الكافية عن كل برنامج أو مشروع حكومي ، وتوضيح الطرق البديلة للإنجاز ، ثم دراسة التكاليف والعائد لكل من الطرق البديلة المقترحة .

#### (ب) فرضيات ميزانية البرامج :

تعتمد ميزانية البرامج ، بشكل عام ، على الفرضيات التالية :

١ - تكون القرارات أفضل اذا كان بالامكان تحديد الأهداف المرجو تحقيقها .

٢ - تكون القرارات أفضل اذا كان من الممكن معرفة الوسائل لتحقيق الأهداف المرسومة ، ومن ثم دراسة وتحليل الطرق البديلة لتحقيق تلك الأهداف .

٣ - تكون القرارات أفضل اذا توافرت المعلومات عن كيفية استخدام الامكانيات الموجودة الآن لدى الدولة .

٤ - تكون القرارات أفضل اذا درست وقيمت فعالية البرامج الحالية .

٥ - يستحسن أن تكون هناك استمرارية في اتخاذ القرارات ، وذلك لمواجهة الأوضاع الناتجة عن عدم تطابق الأداء الفعلي مع ما هو موجود في الخطة . على أن تقدم تفسيرات عن أسباب التغيرات التي طرأت على الخطط ، مع بيان أثر هذه التغيرات على الميزانية وعلى القوانين والأنظمة المتبعة في المنظمة .

#### (ج) أهداف ميزانية البرامج :

تهدف ميزانية البرامج الى تحقيق ما يلي :

١ - تحديد الأهداف : يعتبر تحديد الأهداف القومية ، وإعادة النظر فيها من أهم أهداف ميزانية البرامج .

٢ - تحديد الأولويات بالنسبة للأهداف: حيث ان امكانيات الدولة محدودة ونادرة مع تنوع المطالب وكثرتها ، فان ميزانية البرامج تعمل على تحديد الأولويات بالنسبة للأهداف وعند ترجمتها الى برامج ومشروعات .

٣ - زيادة الكفاءة والفاعلية : حيث تهدف الى تحقيق أكبر قدر ممكن من النتائج من استخدام الموارد المتاحة للدولة .

٤ - تحسين عملية اتخاذ القرارات : تساعد ميزانية البرامج على تحسين وترشيد عملية اتخاذ القرارات في الوزارات والمصالح الحكومية واتخاذها على أسس موضوعية ، حيث تتخذ حسب نظرية ميزانية البرامج على أساس مقاييس وتحليلات علمية معينة .

٥ - تحسين عملية تنفيذ البرامج والمشروعات: وذلك بمراجعة وتقييم البرامج والمشروعات من حين لآخر ، بهدف معرفة ما تم انجازه فعلا بالمقارنة بما كان مخططا والتعرف على الاختلافات ثم اتخاذ القرارات والاجراءات المصححة واللازمة استنادا على التقارير المنتظمة عن سير العمل والتي تستوجبها ميزانية البرامج .

#### (د) خصائص ميزانية البرامج :

من الخصائص المميزة لميزانية البرامج ما يلي:

١ - التخطيط : تهتم ميزانية البرامج بالتخطيط، حيث تبين برامج ومشروعات الوزارات والمصالح الحكومية لعدد من السنوات المقبلة ، والنفقات المتوقعة لها . حيث توضع خطة طويلة الأجل لمدة عشر سنوات أو أكثر ، وتكون هذه الخطة موجزة وتتضمن الخطوط العريضة دون التفاصيل، وعلى ضوء الخطة توضع خطط متوسطة الأجل



( أ ) تحليل التكلفة — الفاعلية :  
Cost-Effectiveness Analysis

( ب ) تحليل التكلفة — العائد :  
Cost-Benefit Analysis

وفيما يلي عرض موجز لكل مقياس من هذين المقياسين :

( أولا ) تحليل التكلفة — الفاعلية :

وهي طريقة لتقييم البدائل المختلفة المتوافرة لدينا للوصول الى الهدف . فبين لنا التحليل ، البديل الأفضل للوصول الى الهدف بأقل التكاليف ، أو البديل الأفضل لتحقيق أكبر الفوائد أو النتائج من اتفاق مبلغ محدد من المال ، وباستخدام طريقة تحليل التكلفة — الفاعلية ، يستطيع المحلل أن يبين البديل الأفضل من بين البدائل ( البرامج ) المقترحة للوصول الى الهدف وبأقل تكلفة ممكنة . وحسب طريقة تحليل التكلفة — الفاعلية فإن ما ينفق سيكون في شكل نقود ، أما الناتج أو العائد فسوف لا يكون في شكل نقدي حيث يصعب أحيانا تقييمه بالنقود . ان الناتج أو العائد — مثلا — عبارة عن عدد الأطفال الذين يستفيدون من برنامج تعليمي .

( ثانيا ) تحليل التكلفة — العائد :

وهي طريقة لتقييم البدائل المختلفة ( البرامج البديلة ) للوصول الى الهدف . وبموجب هذه الطريقة فإن جانب التكلفة يقيم على أساس نقدي ، كما يقيم الناتج أو العائد بالنقود كذلك . والهدف من تحليل التكلفة — العائد هو بيان الارتباط بين التكلفة والعائد ثم محاولة الحصول على الإجابة عن الأسئلة التالية :

- ١ — هل العائد مقيما بالنقود أكبر من التكلفة؟
- ٢ — هل العائد يساوي التكلفة ؟
- ٣ — هل العائد أقل من التكلفة ؟

ولعل الإجابة على هذه الأسئلة توضح لنا أن طريقة تحليل التكلفة — العائد ما هي الا وسيلة للدراسة والتحليل وتقديم التوصيات والمقترحات بخصوص البرامج المقترحة .

ومفصلة مدة كل منها خمس سنوات ، ويتضمن كل برنامج المشروعات والأعمال التي ستنفذ خلال مدة البرنامج ، ثم يقسم البرنامج الى خطط سنوية ( ميزانيات ) وتتضمن الميزانية Budget النفقات اللازمة لتنفيذ القسم المحدد من البرنامج في تلك السنة .

٢ — البرامج : تهتم ميزانية البرامج ببيان البرامج والمشروعات التي تقوم بتنفيذها الوزارات والمصالح الحكومية المختلفة . فعند تطبيق ميزانية البرامج تحدد البرامج الرئيسية لكل وزارة أو مصلحة ، وتتضمن البرامج الرئيسية النشاطات والأعمال الأساسية التي تقوم بها أو ستقوم بها ، ثم تقسم البرامج الأساسية الى برامج فرعية Sub Program والبرامج الفرعية الى نشاطات Activities ، وترصد الاعتمادات اللازمة لتنفيذ البرامج الفرعية والاساسية والنشاطات في وثيقة الميزانية على الصفحات المخصصة لها .

وتظهر في وثيقة الميزانية البرامج الرئيسية والفرعية ، وتدرج المخصصات بشكل تفصيلي تحت البرامج الفرعية اذا كان البرنامج مقسما الى برامج فرعية والا فانها تدرج تحت البرنامج الرئيسي .

٣ — البدائل : يعتبر تحديد البدائل من القواعد الهامة التي تركز عليها ميزانية البدائل مما يساعد في عملية اتخاذ القرارات ، حيث تجرى دراسة تحليلية لكل بديل لمعرفة نقاط القوة والضعف فيها ، وتكلفة كل بديل والعائد منه .

٤ — التحليل : تستوجب ميزانية البرامج اجراء دراسات تحليلية للبرامج الرئيسية والفرعية قبل اتخاذ القرارات . وتعتبر الدراسات التحليلية عنصرا هاما من عناصر ميزانية البرامج .

وهناك مقاييس وقواعد معينة يمكن الاستعانة بها عند اجراء الدراسات التحليلية للبرامج والمشروعات الحكومية . وعند المفاضلة فيما بينها ، ومن هذه القواعد والمقاييس ما يلي :

واذا قارنا بين كل من طريقة تحليل التكلفة - العائد ، وطريقة تحليل التكلفة - الفاعلية فإننا نجد أن كلتا الطريقتين تبين جانب التكلفة بشكل نقدي في حين نلاحظ اختلافا بينهما في جانب العائد ، حيث تبين طريقة تحليل التكلفة - العائد ، ذلك العائد بشكل نقدي ، في حين يصعب تقييم هذا الجانب في صورة نقدية باستخدام طريقة تحليل التكلفة - الفاعلية .

ونستنتج من ذلك أن النتائج التي نحصل عليها من استخدام طريقة تحليل التكلفة - العائد أكثر موضوعية من الطريقة الأخرى .

٥ - التقييم : ويقصد به تقييم الانجازات الناتجة عن تنفيذ البرامج والمشروعات، ومقارنة ما أنجز فعلا بما كان مخططا قبل التنفيذ ، والتأكد من كفاءة الجهات المشرفة على التنفيذ ، ومن حسن سير العمل حسب المواعيد المقررة والمحددة . علاوة على ما يقدمه التقييم من توضيح للمشكلات التي تواجه التنفيذ للعمل على القضاء عليها .

#### ( هـ ) كيفية تحضير ميزانية البرامج :

تتضمن عملية تحضير ميزانية البرامج القيام بالخطوات التالية :

١ - تحديد الأهداف المطلوب تحقيقها تحديدا واضحا .

٢ - تصميم البرامج اللازمة لتحقيق الأهداف المطلوبة .

٣ - تقدير ما تحتاج اليه البرامج من تكاليف، وتقدير الناتج من البرامج الرئيسية والفرعية ومن المشروعات . وذلك للسنة الأولى كي ترصد الاعتمادات من بداية السنة المالية المقبلة .

٤ - تقدير ما تحتاج اليه البرامج من أموال لمدة أربع سنوات أخرى مقبلة علاوة على تكاليف برامج السنة الأولى من الخطة .

٥ - وضع نظام واجراءات للمتابعة وتحليل نتائج التنفيذ .

٦ - وضع نظام واجراءات الحصول على المعلومات بشكل منتظم ودائم .

٧ - تحديد المسئولية الادارية عن تنفيذ البرامج ، وتقدير حاجة البرامج من الموظفين .

#### ( و ) عناصر ميزانية البرامج :

تعتمد ميزانية البرامج على ثلاث دراسات أساسية ( وثائق - تقارير ) تقدمها كل وزارة أو مصلحة تطبق هذا النوع من الميزانية . وهذه الدراسات هي :

#### ١ - المذكرة التفسيرية للبرنامج (PM) :

Program Memoranda

وتبين المذكرة التفسيرية للبرنامج أهداف المنظمة بوجه عام ، والخطة التي ستسير عليها لتحقيق تلك الأهداف ، كما تتضمن عرضا موجزا للبرامج الرئيسية والفرعية للوزارة أو للمصلحة، وتحتوي المذكرة على ملخص للطرق البديلة لتحقيق الأهداف ، وعلى ملخص للدراسات التحليلية التي أجريت ، والتي على ضوءها اتخذت القرارات الخاصة باختيار البرامج الرئيسية والبرامج الفرعية للمنظمة .

#### ٢ - الخطة التمويلية للبرنامج (PFP) :

Program and Financial Plan

وتكون على شكل جداول تتضمن ملخصا لبرامج المنظمة ، كما تتضمن الخطة التمويلية تقديرات للتكاليف والعوائد لبرامج المنظمة لمدة خمس سنوات مقبلة :

والهدف من تقديم الخطة التمويلية لبرنامج ادارة ما ، هو توضيح الصورة لادارة الميزانية بما ستتحمله خزانة الدولة من اعباء وتكاليف مالية في المستقبل نتيجة الموافقة على تنفيذ البرامج المعروضة عليها .

#### ٣ - الدراسات الخاصة (SS) :

Special Studies

وتحضر هذه الدراسة بواسطة خبراء ومحلى ميزانية البرامج في المنظمة وتتضمن الدراسات



التنفيذيين تتناول الجوانب التفصيلية لميزانية البرامج .

### المرحلة التجريبية :

وتتم في هذه المرحلة عملية تطبيق الميزانية في عدد محدد من الوزارات والادارات الحكومية بهدف تجربة الميزانية الجديدة بشكل فعلى . وتلقى هذه المرحلة مزيدا من الضوء على مدى إمكانية تطبيق ميزانية البرامج في الوزارات والادارات الحكومية ، كما أنها تكشف عن الصعوبات التي تواجه عملية التطبيق ، فضلا عن انها تتيح الفرصة للموظفين لاكتساب خبرات عملية في تطبيق وتنفيذ ميزانية البرامج .

هذا ، ويتم في المرحلة التجريبية اعداد النماذج اللازمة لتطبيق الميزانية ووضع الاجراءات ، وكتابة الالة ونصوص التعليمات لهذا النوع من الميزانية . كما تعد ميزانيات نموذجية لبعض الادارات على أساس أسلوب ميزانية البرامج .

### مرحلة التطبيق الشامل :

ويطلب في هذه المرحلة من الوزارات والادارات الحكومية اعداد ميزانياتها على أساس الأسلوب الجديد . ويتولى قسم ميزانية البرامج في ادارة الميزانية والخبراء والمحللون في الوزارات دورا قياديا في تطبيق الميزانية . فيقومون بالاجابة على الاستفسارات ، والمساعدة في حل المشاكل التي تواجه الجهات المختلفة في مرحلة التطبيق ، ثم اجراء التعديلات اللازمة على النماذج والتعليمات على ضوء نتائج التطبيق ، ومن خلال تقييم هذه النتائج .

### ( ط ) آراء وانتقادات ، وتعليقات حول ميزانية البرامج :

حظيت ميزانية البرامج ، منذ ظهورها وحتى الآن ، باهتمام العديد من الباحثين والمفكرين في مجال العلوم الانسانية ، ولا سيما من مفكرى واساتذة الادارة العامة والعلوم السياسية

التحليلية التي تم على ضوئها اختيار البرامج الرئيسية والفرعية مع دراسات مقارنة للتكاليف والعوائد ، والبرامج البديلة ، مع بيان أى البرامج يستطيع أن يحقق أهداف المنظمة بأقل تكلفة ممكنة للحكومة .

### ( ز ) خصائص ومؤهلات مجال ميزانية البرامج :

تتطلب عملية تطبيق ميزانية البرامج توافر عدد من الموظفين المختصين باجراء الدراسات التحليلية للبرامج ، يطلق عليهم اسم « محلى ميزانية البرامج » PPBS Analysis ويقوم هؤلاء المحللون بتقديم المعلومات اللازمة عن تكاليف البرامج والعوائد المتوقعة منها .

أما عن مؤهلات هؤلاء المحللين ، فيمكن القول بوجه عام ، بأنه لا يشترط في المحلل حصوله على مؤهل عال في القانون أو الادارة العامة أو الاقتصاد مثلا ، لكى يصبح محللا ناجحا ، وانما المهم أن يكون لديه اطلاع كاف في مجالات التخطيط والميزانية والاقتصاد ، وأن يتلقى تدريبا معينا على أسلوب ميزانية البرامج وكيفية تطبيقها .

### ( ح ) مراحل وخطوات تطبيق ميزانية البرامج :

تمر عملية تطبيق ميزانية البرامج بالمراحل والخطوات التالية :

### المرحلة الأولى :

ويتم في هذه المرحلة اجراء دراسة استكشافية لمعرفة مدى إمكانية تطبيق ميزانية البرامج ، ولتحقيق هذا الهدف ، تشكل لجنة من الخبراء والمختصين في موضوع الميزانية لاجراء الدراسة المطلوبة وبالتالي تقديم التوصيات اللازمة . فاذا كانت التوصيات والمقترحات المقدمة تتضمن الاقتناع بأهمية تطبيق ميزانية البرامج يستصدر القرار الخاص بذلك . على أنه قبل البدء في تطبيق الميزانية ، لابد من عقد ندوات لكبار الموظفين لتوضيح مفهوم الميزانية ، ثم انه لابد من عقد دورات تدريبية لموظفى الادارة الوسطى والموظفين

والاقتصاد والتخطيط . وقد تباينت الآراء في هذا الأسلوب الجديد من أساليب الميزانية ، فهناك من يدافع عنه ، ويوضح مزاياه ، في حين أن هناك من ينتقده ويبين عيوبه ومصاعب تطبيقه .

فهناك من يرى أن انتصار ميزانية البرامج قد بالغوا في بيان فوائدها ومزاياها والدعاية لها وبيع فكرتها دون أن يأخذوا في اعتبارهم التكاليف المالية اللازمة لادخال هذا النوع من الميزانية في الحكومة ، تلك التكاليف التي تكون مرتفعة في الإدارات الصغيرة جدا . ومن أبرز القائلين بذلك الانتقاد هو الأستاذ فردريك موشر .  
J. Mosher

كما انتقد هذا الأسلوب استنادا إلى القول بأنه لا يوجد موظف واحد من موظفي الإدارات الحكومية يعرف كيف يعد ميزانية إدارته على أساس نظرية ميزانية البرامج .

وبالإضافة إلى هذا الانتقاد الذي يقول به الأستاذ أ. ويلدافسكي A. Wildavsky فإنه يرى أن صعوبة تطبيق ميزانية البرامج ناتجة عن عدم تحديد ما هو مطلوب من الإدارات الحكومية أن تقوم به من أعمال تحديدا دقيقا . كما يرى ويلدافسكي أن ميزانية البرامج ، بما تجمعها من كميات كبيرة من المعلومات فإنها تعطل عملية تحليل السياسة العامة ، فلا يستطيع كبار المسئولين دراسة تلك الكميات من المعلومات المجمعة بطريقة عشوائية من جانب الإدارات الحكومية . وبهذا فإن ميزانية البرامج تعطل التحليل الجيد للسياسة العامة .

وبين هارولد هوفي H.A. Hovey أهم المشكلات التي تواجه تطبيق ميزانية البرامج ، حيث يرى أن من أهم تلك المشاكل مشكلة تحديد الأهداف للنشاطات والأعمال الحكومية تحديدا دقيقا . فقد وجد في دراسة أجراها لبعض القوانين أنه في حوالي ٥٠٪ منها ، كانت الأهداف غامضة وغير واضحة تماما ، وأن أسباب الغموض في الأهداف يرجع إلى :

١ - عدم تحديد الأهداف مطلقا .

٢ - أو ، نكر الأهداف في جمل غامضة وعامة .

٣ - أو ، وجود أهداف متعددة .

وهذا من شأنه أن يجعل عملية التحليل صعبة وعسيرة .

أما شارلس شولتز C. Schultze ، مدير مكتب الميزانية الأمريكية والذي لعب دورا كبيرا في ادخال ميزانية البرامج في الإدارات الحكومية في الولايات المتحدة ، فيرى أن من بين المشكلات الرئيسية التي تواجه تطبيق ميزانية البرامج ما يلي :

١ - إرسال كميات كبيرة من المعلومات إلى مكتب الميزانية عن البرامج الرئيسية والفرعية، والتحليلات التي تجرى لها بواسطة الإدارات الحكومية . فتشكل هذه الكميات الضخمة من المعلومات عبئا كبيرا على مكتب الميزانية وتسبب له مشكلات كثيرة ، ولا سيما مشكلات تصنيف المعلومات ودراسة محتوياتها في مدة زمنية قصيرة لا تتجاوز الأشهر الأربعة . ويرى شولتز أن من الأفضل وضع برنامج زمني يطلب بموجبه إرسال المعلومات اللازمة لاتخاذ القرارات بخصوص البرامج الرئيسية أولا ، ثم ترسل فيما بعد المعلومات التفصيلية للبرامج الرئيسية التي تتضمن البرامج الفرعية .

٢ - مشكلة الحصول على الاعتمادات اللازمة لتعيين المحللين المؤهلين ، وذوى الخبرة في مجال ميزانية البرامج ، أو لتدريبهم وتطويرهم ورفع مستواهم العلمى والعملى .

٣ - مشكلة تحديد عوائد البرامج بشكل مبدئى وملاموس لتسهيل عملية التحليل والمقارنة بين التكاليف والعوائد من البرامج .

٤ - مشكلة اقتناع الموظفين المترددين والمشككين بالإدارات الحكومية في جدوى وفوائد ادخال ميزانية البرامج في اداراتهم .



# أعمدة الحكمة المنسية في عملية الاتصال

## حديث إلى الإدارة

د. حسين محمد علي

ارتفعت في الآونة الأخيرة أصوات الباحثين في الاتصال إلى حد بعيد ، وفي الوقت نفسه نلاحظ أن كفاءة الاتصال وفعاليته أخذت في النقصان إلى الحد الذي يهدد بهوة سحيقة تتسع يوما بعد يوم يمكن أن تحول هذا العالم الذي نعيشه إلى قبة من اللبس وسوء الظن والتشكك . فهل يمكن لنا أن نتصور أن مرد هذه الهوة الهائلة راجع إلى أن الفروض الأساسية ذاتها التي قامت عليها الكتابات والممارسات في هذا المجال تشوبها أخطاء جسيمة ؟ وأن تصويب هذه الفروض لابد وأن ينتهي إلى إلغاء هذه الهوة .

تتعامل هذه المقالة مع عملية إعادة فرز الصحيح من الخطأ في هذه الفروض .

صوتية ، ولكن ما لم تكن هناك آذان تستقبلها وعقل يدركها . فلا صوت .

تساؤل آخر : هل للون وجود ما لم توجد عين تميزه ؟ والدقيقة والثانية هل تكونان شيئا ذا معنى إذا لم ترمزا إلى حادثة ؟

لعل كل هذه التساؤلات تثبت تماما أن الصوت والصورة والزمن لا وجود لها إلا إذا وجد من يدركها . وعلى هذا فإن جوهر عملية الاتصال هو الإدراك ، وبدونه يصبح الزمن ضياعا والألوان سماء ، والصوت ضوضاء ، وكل الضوضاء عبثا .

بناء على ذلك يكون تصحيح الخطأ الشائع الذي يفترض أن كفاءة الاتصال وفعاليته تتوقفان على قدرة القائم بالاتصال إلى أن كفاءة الاتصال وفعاليته رهن بمتلقى الاتصال وقدرته على الإدراك . ويتداعى من هذا التصحيح الأساسي عدد من التصحيحات الفرعية الآتية :

**الفرض الأول : أن أساس عملية الاتصال ، ليس هو القائم بالاتصال وعلى قدراته تتوقف كفاءة العملية ولكن متلقى الاتصال هو الأساس ، وهو الجوهر .**

وللتدليل على ذلك دعنا نتساءل : ماذا لو تداعت شجرة في غابة بفعل القدم ، هل يكون لسقوطها صوت إذا لم يكن هناك من يسمعه ؟ من المؤكد أن تتخلف عن هذا الحدث موجات

لواء د. حسين محمد علي  
مدير عام مصلحة الأحوال المدنية  
بوزارة الداخلية

سبق أن نشرنا له بحثا تحت عنوان  
« مستشار العلاقات العامة في  
الصناعة » نشر في عدد يوليو ١٩٦٩  
العدد الأول - المجلد الثاني .

ان الذى يقوم بالاتصال فعلا هو متلقى الاتصال recipient . أما المرسل فقد يتكلم أو يكتب أو يغنى ، ولكنه بالتأكيد لا يتصل ، لأن ذلك يتجاوز قدرته التى تنحصر فى مجرد أن يجعل من الممكن أو المستحيل على متلقى الاتصال أن يدرك .

**الفرض الثانى : ليست العبرة فى الاتصال بما يقال ، ولكن العبرة بما يدرك مما يقال .**

بالنظر الى أن الفرد يدرك فقط ما هو قادر على ادراكه ، مثله فى ذلك مثل الآن بالنسبة للذبذبات الصوتية ، والعين بالنسبة للذبذبات الضوئية وهكذا . فان فعالية الاتصال وكفافته تتوقفان على قدرة ادراك متلقى الاتصال، وليس على شيء آخر .

حقيقة أن الفرد قد ينظر وقد يسمع من الناحية الفيزيائية المحضة ، ولكن المقطوع به أن مضمون الاتصال لن يتحقق اذا كان متلقى الاتصال عاجزا كليا عن تلقى الاستجابة .

وقد تنبه الى هذه الحقيقة أرسطو منذ آلاف السنين فقال : « ان النظر لشيء .. ورؤية ما تنظر اليه شيء آخر .. وما تدركه مما تراه شيء ثالث وما تتعلمه مما تدركه هو المهم » من خلال هذه النظرة التزم الفلاسفة والمربون بقاعدة — ولو أن المعنيين بالاتصال يتناسونها يوما بعد آخر — ان على المرء أن يتحدث الى الناس من خلال تجاربهم ، فان كان على المرء أن يخاطب نجارا فان ذلك يتطلب منه أن يستخدم الاستعارات والتشبيهات التى يستخدمها النجارون . وهذا محمد سيد المرسلين صلوات الله عليه يقول : « أمرت أن أخاطب الناس على قدر عقولهم » وهو القائل أيضا : « من حدث الناس بما لا يفهمونه كان عليهم فتنه » . بناء على ذلك فان الاتصال يجب أن ينبع من ظروف متلقى الاتصال المبينة على تجاربه ، ومقدار فهمه . ولهذا فانه من المشكوك فيه جدا أن تأتى عملية شرح الظروف

للناس بأية نتيجة ، إذ انهم لن يتمكنوا من ادراك مضمون الاتصال الا من خلال خبراتهم هم ، وليس من خلال خبرات ومنطق القائم بالاتصال . وبغض النظر عن أداة الاتصال فان ما يجب أن يكون محل الاهتمام فى المقام الاول هو « هل الاتصال فى نطاق ادراك متلقيه : وهل فى مقدوره أن يتلقاه ؟ » .

ونطاق الادراك لدى الفرد تحده اعتبارات معنوية ( ثقافية وعاطفية ) ومادية ، والاولى تأتى فى المقام الاول . ومن آلاف السنين والملاحظ أن المتعصبين لا يقتنعون مهما تكن الحجج ومبلغ رشدنا ، واننا لنعلم الآن ان ذلك لا يتعلق بالحجج ذاتها ، بقدر ما يتعلق بهؤلاء المتعصبين ( أو من نسميهم كذلك ) الذين ليس لديهم فى الواقع قدرة على ادراك مايتجاوز نطاق ادراكهم الثقافى ، أو العاطفى ، الأمر الذى يتطلب العمل على تغيير هذين البعدين قبل تقديم أية حجج أو براهين . بتعبير آخر فليس هناك فى هذا العالم الذى نعيش فيه من هو معنى بالحقيقة لذاتها . فالادراك محكوم بقدرتنا ومدى هذه القدرة ، هذه الحقيقة عرفتها الباحثة مارى باركر فوليت منذ أكثر من نصف قرن فكتبت تقول : « اختلافات الراى والصراعات لا تتعلق بأى شيء ظاهر ، بقدر ما تتعلق بنقص الادراك . وعلى ذلك فان ما يراه (أ) فى وضوح تام لا يراه (ب) على الاطلاق، وبالتداعى فان الحجج التى يقدمها (أ) لا تثير أى اهتمام لدى (ب) لأنها تتعلق بما لا يراه، ورغم أنه قد يكون من المحتمل أن الاثنى يريان الحقيقة ، الا أنه من المؤكد أن كلا منهما يرى واجهة منها فقط » .

**الفرض الثالث : الاتصال من ناحية أخرى هو التوقعات ، ومشاركة الاهتمامات .**

وكقاعدة عامة نحن ندرك فقط ما نتوقع ادراكه . كما أننا نرى بوضوح ما نتوقع رؤيته ونسمع بكيفية أفضل ما نتوقع سماعه . أما ما لا يتوقعه المرء فغالبا ما يكون مصيره التجاهل،



وهو مع أهميته لا يأتي في المقام الأول بالقياس إلى احتمال عدم تلقيه أصلا .

لقد اقتضى التوصل إلى هذه الحقيقة من الإنسان قرنين من الزمان ، انتهت خلالهما كل الأبحاث إلى نتائج واحدة في جميع الحالات ، وهي أن العقل البشري خلق ليصوغ انطباعه في إطار توقعاته ، وهو يرفض كل ما عدا ذلك ويقاومه ( أى ادراك ما لا يتوقع وعدم ادراك ما يتوقع ) ، ومع هذا يمكن تهيئة العقل البشري لما هو مطلوب منه ادراكه اذا تجاوز ذلك نطاق توقعاته ، وذلك بالتلويح أمامه بأن ما سوف يواجهه لهو أمر مختلف ، وبهذا تحدث في العقل صدمة تقطع السير العادى لعملياته التى ألفها في ترتيب ونظام مسبق .

ومنذ سنوات قليلة لفت نظر علماء النفس أثناء قيامهم بأبحاث على الذاكرة ، ظاهرة غريبة قلت فروضهم السابقة رأسا على عقب . لقد اهتدى العلماء عن طريق اعداد قائمة تحوى بعض الكلمات المختارة الى تحديد مدى قدرة ذاكرة الإنسان على الاختزان . وبغرض الضبط فان العلماء يستخدمون الى جانبها قائمة أخرى تحوى كلمات لا معنى لها ، وهى مجرد تركيبات من الحروف يمكن عن طريقها قياس التأثير الذى يحدثه الفهم على التفكير . ولدهشة العلماء أظهرت الاختبارات أن الذاكرة لديها قدرة عالية لاختزان الكلمات عديمة المعنى . ولتفسير ذلك يقول العلماء أن الكلمات ليست مجرد حروف ، وإنما تحوى الى جانب ذلك شحنات انفعالية ، وهذا يفسر لنا أن الكلمات التى ترتبط بواقع غير سار أو التى تحمل تهديدا للذات يكون مصيرها الكبت . أما تلك التى ترتبط بواقع سار ، أو التى لا تحمل تهديدا ، فانها تختزن أو تحفظ . وهذا الاختيار الذى يعتمد أساسا على الارتباط العاطفى ظل من وقتها يستخدم في اختبارات تشخيص الاضطرابات العاطفية وتحديد جوانب الشخصية . وإذا عدنا مرة أخرى الى قدرة الذاكرة على الاحتفاظ بالكلمات عديمة المعنى ،

والتي شكلت أمام العلماء عقبة في تفسيرها لاهتدنا الى أن سبب بقاء هذه الكلمات حية بالذاكرة إنما يرجع الى طبيعتها وكونها فارغة من المعنى . ولهذا السبب فهى عديمة المطالب ، أى لا تمارس أى ضغط لحيدتها التامة ، Neuter وتصبح الذاكرة بالنسبة لها آلية لا تظهر تجاهها تقبلا أو نبذا .

ان نفس الشيء يحدث في الاتصال ، فهو يرتب مطالب على الدوام ، اذ يطلب من متلقى الاتصال أن يكون شيئا ، أو يفعل شيئا ، أو يعتقد شيئا . فإذا حدث توافق بين المتطلبات والتطلعات والقيم والاهداف عند الاتصال حينئذ متحققا ، والا كانت النتيجة قفل الباب في وجهه أو أن يواجه كحد أدنى بمقاومة عنيدة .

**الفرض الرابع : الفرد لا يدرك الجزئيات والتفاصيل ابتداء ، ولكنه يدرك الصورة العامة، ويستتبع ذلك « ولا يسبقه » ادراك المفردات المحددة ، أو اجزاء الصورة الكلية . وبمعنى آخر فانه لا منطق للتفاصيل أو المفردات الا من خلال اطار عام وصورة مجسمة .**

فنقط وخطوط الصورة لا معنى لها، ولا منطق يدعمها الا من خلال كل الصورة ، ونحن لا نسمع في اللحن الموسيقى كل آلة على حدة ، وان كان مجموع ما تؤديه كل الآلات ينتهى به الى لحن موسيقى ، ويكون تقييم النقطة والخط في الصورة وصوت وأداء كل آلة في اللحن ، من خلال الكل . ولغة الايماءات أو « اللغة الصامتة كما يسمونها » ونبرات الصوت وتعبيرات الوجه . والظروف والملاينات كلها ، تلك لا يمكن أبدا عزلها عن مضمون الاتصال ، وبدونها يفقد هذا المضمون معناه كلية . تأمل عبارة « لقد أسعدنى لقاءك » فانها تحوى أكثر من معنى يتوقف على ما فيها من حرارة أو تحفظ أو برود . . وما تتضمنه من اعزاز أو صد ، الأمر الذى يستند الى الخلفية التى لها في اللغة الصامتة التى بدورها لا تمثل أى قيمة بعيدا عن المضمون الذى تسانده،والذى

يحملة الاتصال بين جوانحه . ويحضرني هنا ما يقوله أتباع مدرسة العلاقات الانسانية في الإدارة من أن الاتصال لا يمكن أن يكون مجرد كلمة أو كلمات تخرج من فم الانسان ، ولا بد أن يأخذ في الاعتبار دائما الانسان قائلها .

اننا نعيش في عالم متعدد الأبعاد Multi dimensional وتظهر هوة الاتصال السحيقة إذا لم ير المرء فيه إلا بعدا واحدا ، دون أن يلحظ بقية الأبعاد . وهناك الكثير مما يمكن استخلاصه من قصة الفيل والعميان الثلاثة في هذا الإطار . فلقد التف هؤلاء حول الفيل في محاولة للتعرف على حقيقة هذا الوحش الاسطوري الذي سمعوا عنه كثيرا ، وأخذ كل منهم يتحسس ما صافه منه . أما الأول فصاح : « الفيل أسطوانى كجذع شجرة » . وكان قد تحسس الساق . أما الثاني وكان قد تحسس الأذن فصاح : « بل هو مفلطح كورقة شجرة » . وجاء دور الثالث الذى أكد أن الفيل إنما هو شيء مدبب كسن الحربة وكان قد تحسس الناب . واضح طبعا أنه في حالة هؤلاء الثلاثة لن يكون هناك تصور صحيح للفيل حتى يقوم من تحسس الساق بتحسس الأذن والناب وهكذا . ولعله من المؤكد أيضا أنه ليست هناك فرص لنجاح الاتصال ما لم نعرف قدرة متلقى الاتصال ( الذى هو الأساس الحقيقى لعملية الاتصال ) على الرؤية وأسباب ذلك .

**الفرض الخامس : الاتصال والاعلام ليسا واقعا واحدا ، بل هما واقعان مختلفان ، ولكل منهما مساره ، وان كان أى اعلام لابد وأن يسبقه اتصال .**

\* فالاعلام يتعامل مع حقائق وتفاصيل ومنطق ، وهو بهذه الخاصية يعتبر شيئا تجريديا ، ويمكن وصفه بأنه غير شخصى ، الأمر الذى يرتبط به أنه كلما أمكن تخليصه ( أى الاعلام ) من القيم والتوقعات الانسانية والمدرجات والعاطفة توافرت له كل المقومات المهنية والعلمية ، ولكنه من ناحية أخرى لن يصل الى أحد لأن الذى يجعله

اعلاما ليس فقط هذه الصفات المهنية ولكن أن يوجد من يستقبله أو يتلقاه ، وأن يرتبط بإمكانات هذا المتلقى وتوقعاته واهتماماته . . كما سبق القول . وعليه فالاعلام لابد أن يسبقه اتصال بكل الاشتراطات التى سبقت الإشارة إليها .

\* متطلبات الاعلام الفعال تخالف تماما متطلبات الاتصال الفعال ، لأن الاعلام محدد ، ونحن ندرك عن طريق الاتصال عمومية الموضوع أو إطاره العام ، ولكن الاعلام ينقل إلينا مفردات محددة ، كلما قلت عدد الاعلام ناجحا . أما إذا تضمن الاعلام العديد من هذه المفردات ، فإنه بسبب حالة اظلام قام ، لأن تعدد المفردات يؤدي الى انكسار الاعلام .

\* ولأن الاعلام يفترض سابقة الاتصال ، فإنه يجب أن يخمل على الدوام مفتاح الشفرة لمفرداته ، حتى يمكن تقبله (تأهيك باستخدامه)، وهو ما يتطلب أن تكون الشفرة معلومة سلفا لمتلقى الاعلام ، وهو ما يفترض ضمنا اتفاقا سابقا . . أى اتصالا . ان متلقى الاعلام يجب أن يعرف أشياء مما يدور حول المفردات المحددة التى ينقلها الاعلام . وعلى سبيل المثال : هل الأرقام المسجلة على شرائط الحاسب الالكترونى ترمز الى ارتفاعات قمم جبال ، أو تمثل رصيد الحكومة من العملات الحرة . . الخ وفى كلتا الحالتين فإن الأمر يتطلب الامام بشيء عن الجبال وارتفاعاتها ، والعملات الحرة وأرصنتها .

\* يعمل الاتصال بكفاءة أكبر كلما زادت مستويات (أ) المعانى ، وقلت فى الكم فى نفس الوقت .

والآن . . .

وبعد كل الذى وعيناه عن الاتصال ؛

- (أ) المستويات الاربعة للمعنى المعروفة والمستخدمه الآن هى :
- (أ) حرية النص .
  - (ب) الجاز .
  - (ج) الفن التصى .
  - (د) الرمزية .



والتصحيحات التي أجريناها على فروضه الأساسية ، ما هي فرص النجاح بالنسبة للمستقبل ؟

تقف الإنسانية في الوقت الحاضر عند مفترق الطرق في تاريخها الحضارى الطويل ، وتمتد أمامها آفاق المستقبل ، متجاوزة قدرات وامكانيات البصيرة الإنسانية المحدودة . ومع هذا فان المستقبل سوف ينبعث حتما من رغبات الانسان واختياراته وافعاله . ومن المؤكد ان يسبب ذلك مشكلات معقدة لكل الأنشطة الإنسانية ، ويكاد الاتصال يتميز عن غيره هنا ، لانه يحمل على كاهله مسؤولية عظمى تجاه صنع المستقبل الذى ترضاه الإنسانية . قد يبدو هذا القول مذهباً ، ولكن لنذكر ان المستقبل نفسه سوف يكون هو الآخر أكثر اذهالاً بما يحويه من امارات يمكن تصورها ، كما تبدو من خلال فثرة زمنية معقولة ، وهى تتسلسل فى اتساق تال :

\* بسبب التغير الاجتماعى والتكنولوجى السريع ، فان انسان العصر الحديث لم يعد لديه أية تأكيدات بأن معارفه الجارية يمكن ان تكون صحيحة فى المستقبل . وبعبارة أخرى فان الانسان فقد الكثير من الضمانات بعد ان بات موقناً بأن معظم ما يعرفه أصبح لا يمكنه من مواجهة المستقبل .

\* تتيح التكنولوجيا الحديثة فرصاً كثيرة ، وتفتح أمام الانسان آفاقاً غير محدودة للاختيار ، الأمر الذى يخلق صعاباً مستعصية يتعين على الانسان مجابهتها .

\* الاختيارات المتنوعة فى الدرجة والشدة المتاحة لا يمكن أبداً اقتحامها ، أو التصدى لها فى ظل القيم الموروثة أو التقليدية .

\* تحتاج ادارة المنظمات فى مجتمع التكنولوجيا الى تنظيم مستمر ومتتابع للذكاء والابداع والانتاج .

فاذا ما زواجنا بين التصحيحات التى أجريناها مسبقاً على الفروض الأساسية لعملية الاتصال ،

وما تداعى منها من تصحيحات فرعية .. وبين المستقبل واماراته ، يكون الطريق الى ادراك متطلبات النجاح للاتصال قد انفتح على مصراعيه .

لقد جرينا طويلاً ان يكون مسار الاتصال من أعلى الى أسفل ، وليسنا بأنفسنا ان مثل هذا النمط لا يحقق أى نجاح مهما جاهدنا وعملنا فى صبر ونكاء . السبب فى ذلك راجع الى كون الاتصال بهذا الشكل يركز على ما نريد نحن ان نقوله ، الأمر الذى يفترض التسليم بأن الذى يقوم بالاتصال هو الذى يتحدث ، وقد علمنا مما سبق انه انما يتحدث فقط ، وأن الاتصال فعل المتلقى لا فعل المتحدث . وما دما قد ركزنا على المتحدث ، لاسيما ان كان قائداً أو رئيساً ، وأردنا ان نجعل منه قادراً على الاتصال ، ونسينا أن كل ما فى مقدور هذا النمط من الاتصال أن يحمله انما هو الاوامر ولا شئ سواها . وتجاهلنا كذلك حقيقة ان الاتصال النازل لا يمكن أن يحمل معه أى شئ يتعلق بالتفهم ( ناهيك بالدافعية ) فمثل هذه لا يحملها الا الاتصال الصاعد ، أى من هؤلاء الذين يدركون الى الذين يريدون الوصول الى مدركاتهم .

ان أى اتصال بين الادارة والعاملين معها فى المنظمة يعد من الوجهة العملية مضيعة للوقت والمال ، ما لم تكن الادارة على دراية تامة بتوقعات العاملين واهتماماتهم ومدى ادراكهم . بعبارة أخرى وبتعبير واقعى ، فان مثل هذا الاتصال عديم الجدوى ما لم يستهدف متلقى الاتصال .

ولكن الاتصالات (١) أيضاً لا يفيد كثيراً فى

(١) من تعريف حديث للاتصالات انه « فعل يتضمن مثل وتفسير مثير بصرى يستقبل فى سياق مثير يسمى » . ولما يلى بعض ما يمكن التوصل اليه عن الاتصالات من خلال أبحاث علمية حديثة :

- ١ - يتفاوت الأفراد فى الاتصالات تفائلاً حاداً .
- ٢ - الذكور ينصتون بكيفية أفضل من الإناث .
- ٣ - ينصت الأفراد فى سرعة أكبر مما يتحدثون .
- ٤ - يتطلب الاتصال طاعة .
- ٥ - مهارات الاتصالات يمكن اكتسابها وتنميتها عن طريق التدريب المنظم عليها .. الى غير ذلك مما يضيق عنه المقام .

موضوعنا هذا ، فهو يفترض أن الرئيس أو القائد في مقدوره أن يفهم ويدرك كل ما يصل الى سمعه . معنى هذا أن الاتصالات يفترض التسليم بأن المرعوسين في مقدورهم الاتصال ، وهو تسليم يصعب الأخذ به . كما أنه ليس هناك مبرر كاف للاعتقاد بأن الاتصالات ، شأنه شأن الكلام يمكن أن يعمل على إزالة اللبس وسوء الفهم . بالإضافة الى أن نظرية الاتصالات لا تأخذ في الاعتبار أن الاتصال هو مشاركة الاهتمامات . والمعلوم أن الاتصالات بمفرده لا يساعد كثيرا على استقطاب الرغبات والاختيارات والقيم والتطلعات .

ونحن حين ننصت لسنا مطالبين « كما في حالة الاتصال النازل » أن نحسن من مراسلاتنا ، أو أن نقول الأشياء بوضوح وبساطة ، وأن نتكلم اللغة التي يتكلمها الآخرون . وبالتأكيد فإن الاتصال الصاعد الذي يركز على المتلقي ، بدلا من المرسل هو الذي يعنى دون سواه ، ويتضمن مفهوم الاتصالات . وبهذا يصبح الاتصالات نقطة البدء في مثل هذا النمط من الاتصال .

ومزيد من الاعلام لن يحل مشكلات الاتصال، مع أن هناك من يتصورون الإعلام جسرا يمتد عبر هوة الاتصال ، وهو أمر ليس صحيحا ، فبتزايد الاعلام تزداد الحاجة الى الاتصال الفعال ويتغير آخر الاعلام المتزايد يوسع هوة الاتصال . وقد علمنا أن الاعلام شكلي مجرد ، ويشتم بالاشخصية ، ويعتمد على اتفاق مسبق على حدود المعاني وكيفية التطبيق . . أي يعتمد على الاتصال وهذا هو الأمر الأول . كما أن شكلية الاتصال وتجريده ولا شخصيته من شأنها أن تباعد بين الاعلام والجماهير ، الأمر الذي يتطلب جهدا اضافيا لإعادة بناء العلاقات الانسانية ، وهى جوهر الاتصال . وهذا هو الأمر الثانى .

معنى هذا أن فعالية الاتصال سوف تزداد اعتمادا على الاتصال وكفايته وفعاليتها ، وأنه في حالة افتقاده ( كما هو حادث الآن ) فإن الاعلام لن يحقق أبدا ما هو معقود عليه . ان ثورة

الاعلام بانفجاراتها لهى دافع قوى لنا جميعا كى نتجه الى الاتصال . كما أن هوة الاتصال الفاغرة فاما من حولنا من كل جانب ( بين الادارة والعاملين . . بين الاعمال والحكومة . . بين الطلبة والجامعات . . بين الانتاج والاستهلاك ) يمكن أن تفسر لنا حاجتنا الماسة الى مزيد من الاتصال في مواجهة الزيادة المطردة في الاعلام .

وفي الختام :

هل يمكن أن نعتبر أننا توصلنا الى أمر بناء ذى بال في موضوع الاتصال ؟ وهل في مقدورنا أن نعد أنفسنا لمواجهة المستقبل ؟

( أولا ) يجب أن يبدأ الاتصال بالمتلقى بدلا من المرسل . وفي الظروف الطبيعية داخل المنظمات، فإن علينا أن نبدأ من أسفل الى أعلى . أما الاتصال من أعلى الى أسفل ، فقد علمنا بأنه عديم التأثير ، ودوره يأتى في أعقاب الاتصال الصاعد ، وبعد أن يكون قد حقق أهدافه كاملة . بحيث ينظر الى الاتصال النازل على أنه مجرد رد فعل ، وليس فعلا ، وأنه استجابة وليس مباداة .

( ثانيا ) تحقق أن الاتصالات ليس بكاف ، وأن الاتصال الصاعد يجب أن يركز أولا على ما في مقدور كل من المرسل والمتلقى ادراكه . وعليه أن يركز أيضا على حاجيات ومتطلبات متلقى الاتصال ، وقيمه ، ومعاييره ، ومعتقداته ، وتطلعاته ، . . . ولتوضيح ما تقدم أسبق التصور الآتى :

إذا أرادت الادارة العليا في منظمة كبيرة أن تحدث تغيرا فعلا ، فانها تطلب الى العاملين معها أن يقدموا لها تصوراتهم عن أنواع وضروب المساهمات المختلفة التى في مقدورهم أن يقدموها ، ويرغبوا في تحقيقها داخل منظماتهم ، ويبينوا مسؤولياتهم تجاهها .

والواقع أن ما يقدمه العاملون في هذا المجال نادرا ما يتفق وتوقعات الادارة ، الأمر الذى



خطر اعتباره موجهاً إلى صميم كل ما قلته وأعني به النمط الأيدي الحازم في الإدارة ( سواء في الحكومة أو منظمات الأعمال ، بواسطة هيئة أو سلطان أو شخص ، في مواجهة الأفراد أو الجماعات ) إذ أنه يتبنى دفاعاً تقليدياً في مواجهة الاتصال بمفاهيمه التي جاهدنا في الوصول إليها ، وهو يتمسك بهذا الدفاع ويحرص عليه ، ووجهة نظره أن العالم الذي نعيشه أصبح عالمًا شديد التعقيد لا يصلح له إلا المتخصص الذي يعرف أكثر من سواه . مثل هذا القول في حقيقته يغذ دفاعاً عن الاتصال ، وليس دفاعاً في مواجهته . فعندما يكون الأفراد والجماعات مدركين تماماً لما يفعله الأب الحازم ، لانهم يشاركونه على الدوام خبراته وإدراكه ، فإن مثل هذا الأب يستطيع في هذه الحالة أن يتخذ القرارات نيابة عنهم . وفي عالمنا المعقد هناك حاجة أكثر للمشاركة الواعية في الخبرات اللازمة لعملية اتخاذ القرارات ، وبدونها يتوقف الاتصال ، وينعدم الإدراك تبعاً لذلك ، الأمر الذي يخلق حول القرار جواً من عدم التقبل ، بل وانعدام الرغبة في تنفيذه .

ان الاتصال في المنظمات لم يعد يقينا من أساليب ووسائل الإدارة ، بقدر ما أصبح يمثل طورا من أطوار نموها . ولعل الدرس الذي وعيناه هنا عن أسباب انعدام فعاليته وتأثيره يكون دافعا قويا للتشبيث به والعمل على إنجاحه .

يكتمل بجلاء عن قدر التباعد في الإدراك بين الإدارة والعاملين حول موضوعات يعتبرها الطرفان واقعا واحداً . وإذا ما توصلنا إلى أن الطرفين يريان الواقع الواحد مختلفا ، فإن هذا بعينه هو الاتصال . ومتلقى الاتصال في حالتنا هذه يضيف إلى تجربته عمقا يزيد من فهمها لحقيقة عملية اتخاذ القرارات ومشكلات الأولويات ، والمفاضلة بين ما يرغب فيه الإنسان ومتطلبات الموقف . . . وغير ذلك ، وفي قمتها الأبعاد الحقيقية لمسئولية اتخاذ القرار بروحية أنه سوف لا يرى ولا يمثل الموقف بنفس الكيفية التي يعالجه بها الرئيس ، ولكن من المحتم أن يفهم تماما التعقيدات التي يواجهها الرئيس والتي ليست يقينا من صنعه ، بقدر ما هي موروثة في صلب عملية الاختيار .

والإتصال ، ولو أنه ينتهي إلى رفض ما توصل إليه المرغوس ( متلقى الاتصال ) ، إلا أنه يكون قد ركز على تطلعاته وقيمه ودوافعه . وتكون بدايته سؤالاً من جانب الإدارة العليا إلى المرغوس عنها يؤد أن يفعله ، ويغدها تصدر قرارا بما يجب عليه أن يفعله وكيف .

ان الاتصال داخل منظمات اليوم يجب أن يكون هدفه الرئيسي خفض متلقى الاتصال ، لكي يقدم على تجربة الاتصال . . . وأن يتضمن دعوة جميع العاملين للمشاركة في مسئولية القرارات إلى أقصى مدى من متطاع . ولابد قبل أن أنهى هذا المقال إلى أن أشير إلى

## المراجع :

- 1) «Basic Psychological Factors in Communication», T.M. Highman, Reprinted from Occupational Psy., January 1957, pp. 1-10.
- 2) «Communications», Colorado State University, pp. 115-124.
- 3) Gwen Andrew: «An analytic system for organization theory», Reprinted from Journal of Academy of Management, September 1955, pp. 190-198.
- 4) George T. Vardman, Carol C. Halterman: «Managerial Control through Communication», John Wiley and Son Inc., N.Y. 1968, p. 117.

- 5) Mary Parker Follett: «Dynamic Administration», Management Publications Trust, London 1949, p. 101.
- 6) Nathan Macooby: «The Scientific Rhetoric», Basic Books, Inc., New York, 1963, p. 72.
- 7) Peter B. Druker: «Technology Management and Society», Heinman Ltd, London 1970, pp. 2-20.
- 8) Vickers C.G. (1954): «Human Communication» British Management Rev., 12, 71-79.

# التسويق في البنوك

## إعداد خطته ومتابعة تنفيذها

ابراهيم مختار ابراهيم

### ماهية الخطة التسويقية :

يستهدف تسويق الخدمات المصرفية زيادة حجم عمليات البنك ، عن طريق دراسة السوق والتعرف على طبيعته وأبعاده واحتياجات المتعاملين فيه .

والخطة التسويقية يمكن وصفها بأنها مجموعة الاجراءات التي تكفل تحقيق هذه الاهداف ، فتتضمن تحديد أسلوب الاتصال بالعملاء ، وبرامج الترويج الخاصة بخدمات البنك ، مع تحديد موعد البدء في كل منها ، بحيث يكون مناسباً للطلب عليها .

ولا تعمل الخطة التسويقية منعزلة عن الخطة العامة للبنك ، حيث انها في واقع الأمر جزء منها ، ومن ثم يلزم أن يتوافر التناسق بينهما من حيث الاهداف والفترة التي تعطىها كل منهما .

وترتبط الخطة التسويقية لكل بنك بظروفه ، وتعد وفقاً لقدراته المالية ، ونظم العمل به ، وخبرات العاملين فيه ، وحدود انتشار وحداته والظروف الاجتماعية والاقتصادية للمناطق التي له وجود فيها .

ويختلف الأمر إذا كان المطلوب ترويج خدمة مصرفية جديدة عما لو كان المطلوب الترويج لأحدى الخدمات التي يزاولها البنك بالفعل ، ومن ثم توضح الخطة التسويقية التوقعات المستقبلية لأعمال البنك على مستوى أنواع النشاط التي ترجع في الأساس الى عملاء حاليين أو عملاء متوقعين .

« اوضح الكاتب في بحث سبق نشره بالمجلة - العدد الاول المجلد الخامس - أهمية تسويق الخدمات المصرفية ، وتجارب بعض الدول الأجنبية في هذا المجال ، وما بذلته البنوك المصرية من جهود لتسويق خدماتها .

والبحث المنشور في هذا العدد يتناول وضع ومتابعة تنفيذ الخطط التسويقية في البنوك التجارية » .

ابراهيم مختار ابراهيم

مدير ادارة الرقابة على الائتمان  
المصرفى بالبنك المركزى

سبق أن نشرنا له عدة بحوث كان آخرها « التركيز في القطاع المصرفى »  
نشر في عدد يوليو ١٩٧٢ - العدد الاول - المجلد الخامس .



وتوضع الخطة التسويقية سنوياً ، بالاتساق مع الخطة الشاملة للبنك ، وفي إطار خطة طويلة الأجل ، تلافياً للوقوع تحت رحمة التصرفات العقوية للمديرين ، وخاصة في حالة تغير القائمين بالإدارة ، وبعد ذلك تجزأ الخطة السنوية إلى خطط ربع سنوية وشهرية ، بل قد تجزأ إلى خطط يومية .

وعلى العموم فإنه يتعين أن يراعى عند جدولة الخطة التسويقية الاعتبارات التالية :

- أن يتردد اسم البنك باستمرار في المجتمع .
- عدد المرات التي سيقوم البنك فيها بالترويج خلال المدة .
- مدى التغطية للعملاء الحاليين والمستهدفين .
- ويقوم اعداد وتنفيذ الخطة التسويقية على الوظائف التالية :

- ١ — الاعلان والترويج .
- ٢ — العلاقات العامة .
- ٣ — تنمية نشاط البنك .
- ٤ — التدريب على بيع الخدمات المصرفية .

### الاعلان والترويج :

يعتبر الاعلان وسيلة التسويق في الاتصال بالعملاء ، وبموجبه يرسل البنك رسالة إلى العميل المتوقع تنطوي على وعد بارتضاء من يتقدم للحصول على الخدمة من البنك .

ويجب أن تسعى الرسالة الاعلانية إلى بلوغ خمسة أهداف متدرجة يتحقق عند آخرها الهدف النهائي للاعلان ، وذلك على النحو التالي :

- ( ١ ) جذب اهتمام العملاء المحتملين الذين يريد البنك أن يضمهم إلى جمهور المتعاملين في خدماته .

(ب) اشعار العميل بدافع المصلحة في التعامل مع البنك .

( ج ) تحويل شعور العميل بالفائدة إلى رغبة في التعامل مع البنك .

( د ) اقتناع العميل بأن ما يقدمه البنك من خدمات هو ما يحتاج إليه فعلاً .

ويجب أن يكون الاقتناع مزدوجاً « اقتناع بالخدمة المقدمة ، واقتناع بالبنك الذي يقدمها » .

( هـ ) تحويل كل ما سبق من دوافع نفسية إلى عملية ايجابية قوامها اقدام العميل للحصول على الخدمة من البنك .

وتتعدد الوسائل الاعلانية المستخدمة ، فمنها الكلمة المقروءة أو المسموعة أو الاعلان المرئي المسموع . وبرغم ما يجمع بينها من هدف ، وهو الاتصال بالعميل المرتقب لتحقيق زيادة نشاط البنك ، إلا أن لكل منها خصائص معينة ، من حيث درجة انتشارها ، وقدرتها على جذب انتباه الجماهير ، واقتناع العملاء بالاقدام على التعامل فيما أعلن عنه البنك ، وعلى أية حال فإن اختيار الوسيلة يتوقف على مدى تحقيقها للغرض المطلوب بالتكاليف المناسبة . وعلى سبيل المثال إذا كان هدف البنك زيادة السلفيات في مجموعها عن طريق الحصول على عمليات اقراض كبيرة الحجم ، فإن الاعلان في الصحف اليومية قد لا يكون الوسيلة المناسبة في هذه الحالة ، بل يفضل البريد المباشر كوسيلة للاتصال بالعملاء أو المقابلة الشخصية . وعلى العكس من ذلك قد يناسب الاعلان بالصحف لزيادة الودائع الاخرية ، حيث يصعب استخدام البريد المباشر لتحقيق نتيجة فعالة . وعلى ضوء الدراسة للعملاء المحتملين ، وأنواعهم ، ومستوى دخولهم يمكن تحديد الوسيلة التي تحقق الهدف المنشود .

ويجب أن يخطط للحملة الاعلانية بعناية ، ويمكن اعتبار البرنامج الاعلاني الكامل للبنك مجموعة من الحملات ، يصمم كل منها لتحقيق هدف معين في مدة زمنية محدودة . وفي مجال وضع جدول زمني للعمل الاعلاني يراعى ما يلي :

( أ ) يجب أن يحدد مقدما الهدف من الاعلان . ويلزم لذلك دراسة قدرة الوسائل المختلفة على الوصول الى العميل المستهدف ، بحيث تتحقق تغطية سوق الخدمة الرئيسى والأسواق الفرعية .

( ب ) يجب تحديد عدد المرات اللازمة للاعلان . ويتوقف الأمر على طبيعة الخدمة التى يتقدم العميل لشرائها من البنك . فالخدمة التى يشتريها العميل عدة مرات تحتاج الى الاعلان المتكرر عنها ، ويقتضى الترويج السليم لها تذكير العميل دائما باسم البنك .

( ج ) تحديد الوقت المنقضى بين كل رسالة اعلانية وأخرى . ويراعى فى ذلك المواءمة بين تكاليف وضمن استمرار الحملة الاعلانية على نحو مرض .

ومن المفضل أن يعهد بتنظيم الحملات الاعلانية للبنك الى احدى المؤسسات المتخصصة فى هذا العمل ، وان كان ذلك لا يلغى مهمة اضطلاع احدى الادارات المختصة بالبنك بمهمة اختيار وكالات الاعلان ذات الخبرة المناسبة ، ومتابعة النشاط الاعلانى للتأكد من وصول الرسالة الاعلانية الى العميل المرتقب .

### تنمية العلاقات العامة :

يحتاج البنك الى تنمية علاقاته مع المجتمع . وبصفة خاصة مع العملاء الحاليين والمرتقبين ، ويمكن أن يقسم عمل العلاقات العامة الى ثلاثة مستويات :

( أ ) علاقات عامة بالعملاء ، ويتم ذلك من خلال الاستقبال الطيب لهم بالبنك ، ومخاطبتهم بطريقة ودية ، والاجابة على استفساراتهم .

( ب ) علاقات عامة بالانشطة الاقتصادية من صناعة وتجارة . الخ ، وتتعلق بذور البنك فى تنمية هذه الانشطة والتعاون مع المؤسسات العاملة لكفالة نجاح خططها .

( ج ) علاقات عامة بالجمهور ، وهى تحاول أن تضع للبنك صورة المواطن الصالح ، ومن

أمثلتها تقديم التبرعات والمشاركة فى المناسبات المختلفة .

وعلى وجه العموم يستهدف عمل العلاقات العامة خلق واستمرار العلاقات الودية مع مختلف الفئات التى يتعامل ، أو سيتعامل معها البنك ، ولا تقتصر مهمة العلاقات العامة على الادارة المكلفة فقط بهذا العمل ، بل يشارك فيه كل من يعمل بالبنك فى حدود اختصاصاته .

### تنمية نشاط البنك :

يقترن ما يقوم به البنك من اعلان وترويج وما يسعى اليه من تنمية العلاقات العامة باتخاذ الاجراءات اللازمة لممارسة وظيفة تنمية نشاط البنك فى مجال الخدمات المصرفية ، وتتخذ تلك الاجراءات مظهرين أساسيين على النحو التالى :

( أ ) الوقوف على أهم المعاملات المنتظرة وما تتطلبه من أموال فى ضوء النتائج التى تسفر عنها بحوث السوق عن العملاء المحتملين ، ومواقعهم ، وأنواع نشاطهم ، تمهيدا لتقدير المعاملات المنتظرة ومتطلباتها المالية ، وتحديد الوسيلة المناسبة لتدبيرها .

( ب ) تكليف المختصين بالبنك اجراء الاتصالات اللازمة بشأن المعاملات المنتظرة حيث يجب ألا ينتظر البنك العميل المتوقع ، بل يتعين عليه أن يسعى اليه ، ويكون ذلك بتخصيص من يتصل بالعملاء المحتملين ، مع تحديد وسيلة هذا الاتصال . وقد يقوم بهذه المهمة مدير أقرب فرع من العميل ، أو يقوم بها أفراد متخصصون بالبنك ، ويتوقف السبيل المتبع على أهمية معاملات العميل ومدى استعدادده للاقتناع بالتعامل مع البنك .

### التدريب على بيع الخدمة المصرفية :

تستهدف مهمة بيع الخدمة المصرفية تحريك دافع الشراء لدى العملاء ، حيث ان بيع الخدمة للعميل لا يتم الا اذا اقتنع بعناصر خمسة ، يمكن



إيضاحها بإعطاء مثال لخدمة معينة ، ولتكن الادخار في دفاتر التوفير ، وذلك على النحو التالي :

١ - الحاجة : بمعنى أن يكون العميل مقتنعا بأنه في حاجة الى مبلغ معين بعد فترة معينة ، لظروف اجتماعية يتوقعها ، وأنه لا يمكن حينئذ أن يحصل على هذا المبلغ دفعة واحدة من دخله .

٢ - الخدمة : ويعنى ذلك أن يقتنع العميل أن الادخار في دفاتر التوفير بالبنك بشكل منتظم يحقق له توافر المبلغ المطلوب في نهاية المدة .

٣ - المصدر : أن يقتنع العميل بأن دفاتر التوفير لدى بنك بذاته يحقق له الغرض الذى يريده بما له من ميزات خاصة .

٤ - السعر : ومفاد ذلك شعور العميل بأن قيمة الفائدة الذى يقدمه البنك له أفضل ما يمكن أن يحصل عليه .

٥ - الوقت : ويقصد به اقدم العميل على البدء في الادخار .

ونظرا لما يمكن أن يحققه الجهد البيعى من نتائج ، فإن البنوك يجب أن تولي أهمية كبيرة لتدريب العاملين فيها على كيفية بيع الخدمات المصرفية ، والبائع المدرب الناجح هو من تتوافر لديه المعلومات الكافية عن :

١ - العميل ( احتياجاته ، مشكلاته ، نشاطه الحالى والمستقبل ) .

٢ - البنك ( سياساته ، مركزه التنافسى ، ما يقوم به من عمليات ) .

٣ - الخدمة ( خصائصها ، عيوبها ومحاسنها ) .

٤ - أسلوب البيع ( إيصال الرسالة البيعية ، الرد على استفسارات العملاء ) .

ولا شك أن تعاون المستويات الادارية المختلفة وتمسكها بأهداف البرامج الموضوعية والأسلوب المقترح لتنفيذها يساعدها كثيرا على الوصول إلى النتائج المرجوة ، وعليه تبدو أهمية وضع البرامج التدريبية المناسبة لكل من هذه المستويات .

### تقييم ومتابعة الخطة التسويقية :

يجب العناية بمتابعة النتائج التى تسفر عن تنفيذ الخطة التسويقية على مستوى البنك كله وعلى مستوى كل فرع ومكتب على حدة ، فى ضوء بعض المؤشرات أهمها :

١ - قياس قدرة الحملات الاعلانية ، وما أسفرت عنه من زيادة فى المعاملات بالفروع المختلفة ، وقد يكشف ذلك عن نقص معدل الزيادة فى بعض الفروع عما كان متوقعا ، رغم أن الزيادة الاجمالية للبنك قد تحققت على النحو المقدر . وقد يشير ذلك الى أن الرسالة الاعلانية لم تصل الى العملاء المحتملين فى هذه المناطق ، مما قد يتطلب تعديل أسلوب الحملات الاعلانية مستقبلا .

٢ - دراسة أسباب توقف بعض العملاء عن التعامل مع فروع البنك ، وهل يتعلق ذلك بأسلوب أداء العاملين للخدمات أو بنوعية وشروط الخدمات المقدمة ، أو أن السبب يكمن فى ظروف خاصة بالعملاء ، وعلى هذا يمكن اتخاذ الاجراءات المناسبة لتدارك ما يكون من ثغرات .

ومما يساعد على نجاح الخطة التسويقية عقد الاجتماعات الدورية بين مديرى الفروع لطرح المشكلات التى تعترضهم فى بيع الخدمات المصرفية ، تنهيذا لاتخاذ القرارات المناسبة بعد تبادل مختلف الخبرات والآراء .

# كفاءة الإدارة الفندقية

## بالقطّاعين العام والخاص

### لمحة تأمل

محمد عصام المصري

تملك جمهورية مصر امكانيات سياحية كبيرة اذا استغلت استغلالا كاملا فانها دون شك تصبح مصدرا هاما من مصادر الدخل القومي ، وتعتمد السياحة في نجاحها على عدة مقومات من أهمها الخدمات الفندقية التي تمثل المصدر الرئيسي للدخل السياحي ، وفي هذا المقال يقدم الكاتب دراسة تحليلية لإدارة الخدمات الفندقية في القطاعين العام والخاص ، ويخلص الى مجموعة من التوصيات التي تهدف الى رفع كفاءة النشاط الفندقى بما يدعم صناعة السياحة في مصر .

بالمشاهدة ، وهذه المقومات جدرة بأن تدعم كل تطوير سياحي يجعل منها مصدرا هاما من مصادر الدخل القومي .

وتعتبر الفنادق دعامة صناعة السياحة ، حيث أنها تمثل المصدر الرئيسى للدخل السياحي، وذلك أن اتفاق السائح في توفير حاجاته الأساسية من المبيت والطعام والشراب يمثل الجزء الأكبر من اتفاقه ، فضلا عن أنه الجزء الضرورى الذى لا يتيسر للسائح أن يتحاشى الاتفاق عليه . لذلك فان الاهتمام بالنشاط الفندقى ، تأكيدا لراحة السائحين ، وتوفيرا للخدمة لهم ، يعد الركيزة الاولى للتطوير السياحي .

وبين الجدول التالى تطور الطاقة الفندقية والليالى السياحية في خلال السنوات ١٩٦٩/٦٥ :  
ويمكننا أن نستنتج من الجدول الآتى الملاحظتين التاليتين :

الاولى : أن الاتجاه العام لعدد الفنادق بجمهورية مصر العربية أخذ في الانخفاض ابتداء

لاشك أن السياحة تلعب دورا هاما ومؤثرا في الاقتصاد القومى ، جعلها تحتل مكانا بارزا — ان لم يكن مكان الصدارة من اهتمام الدول — وليس فقط في الدول التى لها شهرتها في مجال السياحة ، ولكن في كثير من الدول الأخرى ، سواء الاشتراكية أو الرأسمالية التى دخلت في هذا المجال حديثا ، ايماننا منها بالاثّر الكبير للسياحة على اقتصادها القومى .

ولاشك أيضا أن جمهورية مصر العربية تمتلك من المقومات السياحية التى تعتمد على مواردها الطبيعية ، والتاريخية ، والجغرافية ، والدينية، والعلمية ، والثقافية ما يثير الاهتمام ويغرى

محمد عصام المصري

ماجستير ادارة اعمال

معيد بالمعهد العالى للسياحة



**جدول (١)**  
**تطور الطاقة الفندقية والليالي السياحية**  
**خلال السنوات ١٩٦٥/١٩٦٩ (١)**

البيان	١٩٦٥	١٩٦٦	١٩٦٧	١٩٦٨	١٩٦٩
عدد الفنادق	٨٤٢	٩٦٩	٩٨٤	٩٦١	٩٢٥
عدد الغرف (بالآلف)	٢٠	٢٢,١	٢٢,٦	٢٢,٢	٢٢,١
عدد الليالي السياحية (بالمليون)	١٠,٤	٩,٨	٦,٤	٤,٤	٤,٦

**أولاً — مقاييس الكفاية ( المقترحة ) للنشاط  
الفندقي :**

نشر الجهاز المركزي للتعبئة العامة والاحصاء في ديسمبر ١٩٧١ ، احصاء للنشاط الفندقي عن عام ١٩٦٩/٦٨ ، وقد حاولنا تلخيص هذه الاحصاءات في سبعة بنود موزعة على عدد الفنادق وعدد الغرف وعدد الأسرة وليالي الإقامة وعدد المشتغلين والأجور والإيرادات ، وذلك لكل من فنادق القطاع العام والخاص ، بهدف الربط بين هذه المقومات ، لاستنتاج عدد من المؤشرات للاسترشاد بها في تقييم أداء النشاط الفندقي ، محاولين التعرف على مواطن الضعف وتقديم بعض المقترحات لرفع كفاية الإدارة الفندقية في القطاعين العام والخاص .

**١ — موقف فنادق الدرجة السياحية :**

تركز نشاط القطاع العام في إنشاء وتشغيل الفنادق الممتازة ، والدرجة الأولى ، وعدد محدود من فنادق الدرجة الثانية ، في حين انفرد القطاع الخاص بإنشاء الفنادق السياحية بالإضافة إلى

من عام ١٩٦٨ ، وقد أمكن ، رغم ذلك ، الاحتفاظ بنفس الطاقة من عدد غرف الفنادق لعام ١٩٦٦ ، نتيجة للتوسع الرأسى في عدد الفنادق القائمة فعلاً .

الثانية : أن عدد الليالي السياحية ابتداء من عام ١٩٦٧ انخفض عن معدلات السنوات ٦٥ و ١٩٦٦ ، نتيجة لظروف المعركة ، وما ترتب عليها من انخفاض عدد السياح القادمين لبلادنا ، إلا أنه ابتداء من عام ١٩٦٩ ، بدأت الحركة السياحية في الانتعاش مرة أخرى ، أملاً في العودة إلى ما كانت عليه قبل عام ١٩٦٧ .

وينقسم هذا البحث إلى قسمين رئيسيين :

الأول : دراسة تحليلية لمقومات النشاط الفندقي في جمهورية مصر العربية مع مقارنة لمستويات الكفاية لكل من القطاع العام والخاص .  
الثاني : تقييم كفاية العمالة في المجال الفندقي ، وإبداء مقترحات التغلب عليها في المدى القصير .  
أملاً في استغلال الطاقات الفندقية لتحقيق أكبر عائد ممكن من النقد الأجنبي للمساهمة في أعباء معركة المواجهة مع العدو .

(١) الجهاز المركزي للتعبئة العامة والاحصاء ، الكتاب السنوى للاحصاءات العامة لجمهورية مصر العربية ٥٢ — ١٩٧٠ ، القاهرة ، يونيو ١٩٧١ . ص ٢٢١ ، ٢٢٤ .

**جدول ( ٢ )**  
**مقومات صناعة الفنادق في القطاعين العام والخاص**  
**عن عام ١٩٦٩/٦٨**

البيان	نوع الفندق	ممتاز	أول	ثانية	سياحي	ثالثة	شعبى	الإجمالى
١ - عدد الفنادق (قطاع عام)	٤	٢٠	٣	٢	—	—	—	٢٧
(قطاع خاص)	٣	١٠	٢٨	٧٠	٧٠	٧٢	٧٠٥	٨٩٨
(جملة)	٧	٣٠	٤١	٧٠	٧٠	٧٢	٧٠٥	٩٢٥
٢ - عدد الغرف (عام)	٦٧٧	٢٢٩٧	٤٠٩	—	—	—	—	٣٢٨٣
(قطاع خاص)	٥١٤	٧١٠	١٩٩٥	٢٠٥٧	٢٠٥٧	٢٢٥٢	١١٠٩٩	١٨٧٢٧
(جملة)	١١٩١	٣٠٠٧	٢٤٠٤	٢٠٥٧	٢٠٥٧	٢٢٥٢	١١٠٩٩	٢٢١١٠
٣ - عدد الأسر (عام)	١٣٢٤	٤٣٠٣	٧٥٤	—	—	—	—	٦٢٨١
(قطاع خاص)	١٠٨٤	١٣٥٩	٣٦٢٦	٤٠٤٩	٤٠٤٩	٤٤٨١	٢٢٧٥٤	٣٧٣٥٣
(جملة)	٢٣٠٨	٥٦٦٢	٤٣٨٠	٤٠٤٩	٤٠٤٩	٤٤٨١	٢٢٧٥٤	٤٣٦٣٤
٤ - لياالى الإقامة (عام)	١٢٦٠	٣٦٩	٥٥	—	—	—	—	٥٥٠
(قطاع خاص)	١٤١	١٠٩	٤٣١	٣٨٦	٣٨٦	٦٠٥	٣٦١٢	٥٢٨٤
(جملة)	٢٦٧	٤٧٨	٤٨٦	٣٨٦	٣٨٦	٦٠٥	٣٦١٢	٥٨٣٤
٥ - عدد المشتغلين (عام)	١٤٦٥	٣٤٧١	٥٠٦	—	—	—	—	٥٤٤٢
(قطاع خاص)	٨٦٤	٥٨٤	٩١٤	٦١٦	٦١٦	٥٤٤	٢٥١٥	٦٠٣٧
(جملة)	٢٣٢٩	٤٠٥٥	١٤٢٠	٦١٦	٦١٦	٥٤٤	٢٥١٥	١١٤٧٩
٦ - الأجور (عام)	٣٥٦	٨٩١	١١٥	—	—	—	—	١٣٦٢
(قطاع خاص)	٣٥٩	٨٥	١٣٤	٦٤	٦٤	٥١	١٣٧	٨٣٠
(جملة)	٧١٥	٩٧٦	٢٤٩	٦٤	٦٤	٥١	١٣٧	٢١٩٢
٧ - الإيرادات (عام)	٩٤٣	١٨٠٤	١٦٣	—	—	—	—	٢٩١٠
(قطاع خاص)	١٧٣٤	٣١٢	٧٠٦	٣٧١	٣٧١	٢٦٧	٧٤٤	٤١٣٤
(جملة)	٢٦٧٧	٢١١٦	٨٦٩	٣٧١	٣٧١	٢٦٧	٧٤٤	٧٠٤٤

مساهمته بما يزيد على ٦٥٪ من عدد الفنادق الممتازة والدرجتين الأولى والثانية .

ونعتقد أنه ( حاليا ) من مقاييس التقدم في الحركة السياحية ، معدلات التوسع في إنشاء فنادق الدرجة السياحية ، باعتبار أن الدخول من السياحة الرخيصة تغل في مجموعها أرقاما كبيرة ، لأن الغالبية العظمى من السياح ، من

نوى الدخول المتوسطة . ومن ثم فاننا نحبذ تشجيع القطاع الخاص على تحويل جانب من فنادق الدرجة الثالثة الى الدرجة السياحية ، بالإضافة الى الفنادق السياحية الجديدة ، ومن الأهمية أيضا دخول القطاع العام الى هذا الميدان ، وخاصة أن متوسط العائد السنوى للسرير الواحد في فنادق الدرجة السياحية ٧٦ جنيها ( تقريبا ) في حين أن العائد السنوى للسرير



الواحد في فنادق الدرجة الثانية التابعة للقطاع العام لا يتعدى ٦٤ جنيها .

## ٢ - متوسط العائد السنوي للسرير الواحد من إجمالي الإيرادات الفندقية بعد خصم الأجور :

يربط هذا المؤشر بين إجمالي الإيرادات المحققة بعد خصم الأجور - باعتبار أن بند الأجور يمثل أهم المصروفات الثابتة التي يتحملها الفندق - وبين الطاقة الفندقية التي تمثل المصدر الرئيسي لإيراد الفندق ، ومن ثم فإنه كلما ارتفع متوسط عائد السرير ، كان مؤشرا على كفاية الإدارة في استغلال امكانيات الفندق في تحقيق أكبر إيراد ممكن سواء من التأجير أو المطعم أو النادي الليلي أو غيرها من الخدمات الأخرى . وفيما يلي مقارنة بين متوسط العائد السنوي للسرير الواحد في كل من فنادق القطاع العام والخاص .

### جدول ( ٣ )

متوسط العائد السنوي للسرير الواحد في كل من فنادق القطاع العام والخاص

نوع الفندق	ممتاز	أولى	ثانية
	جنيه	جنيه	جنيه
قطاع عام	٤٤٣	٢١٢	٦٤
قطاع خاص	١٢٧٠	١٦٧	١٥٨

ويتبين من الجدول السابق أن متوسط عائد السرير الواحد في الفنادق الممتازة والدرجة الثانية المملوكة للقطاع الخاص يعادل ٢٨ مرة تقريبا من مثيله في القطاع العام ، كما أن متوسط عائد السرير الواحد في فنادق الدرجة الأولى المملوكة للقطاع العام يزيد بمعدل ٢٧٪ تقريبا عن مثيله في فنادق القطاع الخاص .

## ٣ - مقياس كفاية درجة الإشغال لغرف الفندق:

يدل هذا المقياس على نسبة الغرف المستعملة إلى الغرف المعدة للاستعمال كمؤشر هام يؤثر

في تحديد الربح الإجمالي للفندق . ونرى أنه من الضروري أن يقوم كل فندق بإجراء دراسات تحديد نقط التعادل (Break Even Point) التي يتحدد عندها درجة إشغال معلومة لغرف الفندق يتم فيها التوازن بين إجمالي الإيرادات للفندق ، وجميع الأعباء الثابتة والمتغيرة للفندق ، وفي حالة زيادة درجة إشغال الفندق عن حد التعادل أو التوازن يكون الإيراد المحقق الذي يزيد عن مقدار إشغال الفندق للتعادل بمثابة أرباح صافية للفندق .

### جدول ( ٤ )

نسبة الإشغال في فنادق القطاعين العام والخاص

نوع الفندق	ممتاز	أولى	ثانية
	%	%	%
قطاع عام	٥٠	٤٤	٤٠
قطاع خاص	٧٦	٤٢	٦٠

ويتبين من النسب السابقة أن درجة الإشغال في تعاون القطاعين الممتازة من الدرجتين الممتازة والثانية تصل إلى ١٥٠٪ من الإشغال في فنادق القطاع العام .

## ٤ - متوسط عدد المشتغلين للغرفة الواحدة بالفندق :

يتناول هذا المؤشر العلاقة بين عدد المشتغلين وغرف الفندق بهدف الوصول إلى متوسط عدد المشتغلين للغرفة الواحدة بالفندق ، وذلك لمقارنة نتائج هذه المؤشرات بالمعايير المتعارف عليها لمستويات الخدمة المناسبة لكل من درجات الفنادق المختلفة ، والتي تتجه إلى أن يكون في فنادق الدرجة الممتازة عمال بقدر عدد الغرف مرة ونصف مرة ، وفي فنادق الدرجة الأولى عمال بقدر عدد الغرف مرة وربع مرة ، وفي الدرجة الثانية عمال بقدر عدد ثلاثة أرباع الغرف . والجدول التالي رقم ( ٥ ) يعرض نتائج هذا المؤشر في كل من فنادق القطاع العام والخاص .

## جدول ( ٥ )

### متوسط عدد المشتغلين للغرفة الواحدة

نوع الفندق	ممتاز	أولى	ثانية
قطاع عام	٢٢	١٥	١٢
قطاع خاص	١٧	٧	٥

. ويمكننا أن نستنتج من الجدول السابق أن فنادق القطاع العام تقوم بتشغيل عدد من العاملين يزيد على الأنماط المتعارف عليها . ويتبين أيضا أن متوسط عدد العاملين للغرفة الواحدة في القطاع العام يزيد عنه في القطاع الخاص بما يقرب من الضعف في فنادق الدرجتين الأولى والثانية ، وبما يقرب من الثلث في الفنادق الممتازة . وقد يبدو للوهلة الأولى أن مستوى الخدمة في القطاع العام أرفع بكثير منه في القطاع الخاص ، ولكن إذا ربطنا هذا المؤشر بالنتائج التي توصلنا اليها من ارتفاع عائد السرير ودرجة الاشغال للغرف في فنادق القطاع الخاص عن القطاع العام لاتضح لنا أن هناك عمالة زائدة عن الحاجة في فنادق القطاع العام ، مما يترتب عليها ارتفاع عبء بند الأجور والمزايا العينية لهؤلاء العاملين دون أن يقابلها أية زيادة فعلية في إيرادات هذه الفنادق . وهذا الاستنتاج يدفعنا الى تخصيص دراسة خاصة عن العاملين

في هذه الفنادق تتضمن خصائصهم ، وأساليب دفع أجورهم ، وتشجيعهم ، وهذا ما ستفرد له القسم التالى من البحث .

### ثانيا - كفاءة العاملين في النشاط الفندقى :

يعد من مؤشرات الانتاجية الهامة التى يمكن الاستعانة بها في قياس كفاءة العاملين هو عائد الايراد الناتج من الجنيه الواحد الاجر ، وكذا متوسط عدد لياالى الإقامة لكل جنيه اجر ، وكذا متوسط اجر العامل ونصيبه من المزايا العينية والمنح والمكافآت . واستكمالا للبحث في مستوى الكفاءة للعاملين من الاهمية دراسة الحالة التعليمية لهم وتوزيعهم حسب المهن ، وكذلك النوع للتثبت من مدى مواعمتهم للأعمال التى يقومون بها ، وهذا ما سنتناوله بالتحليل في الجزء التالى من البحث .

### متوسط اجر العامل ونصيبه من المزايا العينية والمنح والمكافآت :

يتناول جدول ( ٦ ) عرض اجمالى قيمة الأجور والمزايا العينية والمنح والمكافآت للعاملين في فنادق القطاع العام والخاص من الدرجات الممتازة والأولى والثانية بهدف اجراء مقارنة عن اختلاف أساليب دفع الأجور في كل من القطاع العام والخاص .

## جدول (٦)

### متوسط اجر العامل ونصيبه من المزايا العينية والمكافآت (١)

الوحدة : بالآلف جنيه

البيان	عدد المشتغلين	الأجور النقدية	المزايا العينية	المنح والمكافآت	الإجمالى
فنادق القطاع العام	٥٤٤٢	١١٦٦	١٨٦	١٠	١٣٦٢
متوسط نصيب العامل (بالجنيه)	—	٢١٤	٢٤	٢	٢٥٠
فنادق القطاع الخاص	٢٩٧٨	٥٤٠	١٩	٨٢	٦٤٢
متوسط نصيب العامل (بالجنيه)	—	١٨٢	٦	٢٨	٢١٦
الجملة	٨٤٢٠	١٧٠٦	٢٠٥	٩٢	٢٠٠٤
متوسط نصيب العامل في قطاع الفنادق (بالجنيه)	—	٢٠٢	٢٤	١١	٢٣٧

(١) الجهاز المركزى للتعبئة العامة والاحصاء ، احصاء النشاط الفندقى لعام ١٩٦٩/٦٨ ، القاهرة : ديسمبر ١٩٧١ ، ص ٦ ، ١٤ ، ٢٥ .



١٥٪ من الأجر النقدي في القطاع الخاص ولا تتعدى ١٪ في القطاع العام .

### مؤشر عائد الإيراد الناتج من كل جنيه أجر :

نعتقد أن مؤشر متوسط أجر العامل النقدي ونصيبه من المزايا العينية يزداد وضوحاً إذا أضيف إليه مؤشر عائد الإيراد الناتج عن كل جنيه أجر ، لتوضيح مدى الكفاءة في استغلال الطاقة العاملة بالمشروع بما يحقق إيراد مريح للفندق .

والجدول رقم ( ٧ ) يوضح كفاءة هذا المؤشر بالنسبة للفنادق الممتازة والدرجة الأولى والثانية لكل من القطاع العام والخاص .

ويتبين لنا من الجدول السابق الآتي :

١ — أن متوسط نصيب العامل من الأجر النقدي ، والمزايا العينية في القطاع العام يزيد عن زميله في القطاع الخاص بمعدل ١٥٪ بالنسبة للأجر النقدي و ٦٥ مرة بالنسبة للمزايا العينية

٢ — أن متوسط نصيب العامل من المنح والمكافآت في القطاع الخاص يزيد بمعدل ١٤ أمثلاً من نصيب زميله في القطاع العام .

وهذا المؤشر يشير إلى أن القطاع الخاص يقدر ما يقوم بتوفير الأجر النقدي الثابت للعامل ، فهو يتبع أيضاً أسلوب الحوافز الإيجابية بما يحقق ربط الأجر بالانتاج ومكافأة المخلص الأمين في عمله حتى تصل نسبة المكافآت والمنح إلى

### جدول ( ٧ )

#### متوسط عائد الإيراد الناتج من كل جنيه في فنادق القطاع العام والخاص

القطاع العام	متوسط نصيب الجنيه أجر	القطاع الخاص	متوسط نصيب الجنيه أجر
١٣٦٢	—	٥٥٠	٢٩١٠
٥٧٨	—	٦٨٠	٢٧٥٢
٤٨	٤	١٨	٤٨
٤٨	٤	١٨	٤٨

التي تبذلها فنادق القطاع الخاص في تشغيل الطاقة العاملة بما يحقق أكبر ربح صافي ممكن من جانب ، وأكبر دخل سياحي للدولة من جانب آخر .

وقد دفعنا النتائج السابقة للتحقق من افتراض ، وهو هل يرجع انخفاض العائد في فنادق القطاع العام عن مثيلتها في القطاع الخاص ، إلى تضخم العمالة ، وانخفاض مستوى كفاءتها ؟ ، وهذا ما دفعنا إلى تحليل خصائص العاملين في النشاط الفندقى كما هو موضح بجدول ( ٨ ) .

وتشير الأرقام الموضحة بالجدول رقم ( ٧ ) بأن كل جنيه أجر يدفع في فنادق القطاع الخاص يحقق إيرادا قدره ٤٨ جنيه ، في حين تنخفض في القطاع العام إلى ٢٨ جنيه أى بما يقل عن نصف العائد في فنادق القطاع الخاص . ولزيادة تأكيد مستوى كفاءة المؤشر السابق ، استخلصنا مؤشراً آخر يوضح عدد ليالى الإقامة في الفندق لكل جنيه أجر ، حيث اتضح أن المؤشر الآخر يحقق في فنادق القطاع الخاص ١٨ ليلة وفي فنادق القطاع العام ٤٨ ليلة .

ولعل هذه المؤشرات تؤكد لنا مدى الجهود

## جدول (٨)

### خصائص العاملين في النشاط الفندقى (١)

البيان	عدد العاملين	الحالة التعليمية				المهنة		النوع	
		أى	يقرأ ويكتب	مؤهل فى المتوسط	مؤهل عالى	إداريون وفنيون كتبه	أخرى	ذكر	أنثى
قطاع عام	٥٤٤٢	١٢١٠	٣١٧٤	٨٧٦	١٨٢	١٦٩٨	٣٧٤٤	٤٩٨٨	٤٥٤
%	١٠٠	٢٢	٥٨	١٦	٤	٣١	٦٩	٩١	٩
قطاع خاص	٢٩٧٨	٥٩٢	١٦٢٥	٦٤٥	١٢١	٦٢١	٢٣٥٧	٢٥٩١	٣٨٧
%	١٠٠	٢٠	٥٤	٢٢	٤	٢١	٧٩	٨٧	١٣
الإجمالى	٨٤٢٠	١٨٠٢	٤٧٩٤	١٥٢١	٣٠٣	٢٣١٩	٦١٠١	٧٥٧٩	٨٤١

ويتبين من الجدول السابق الملاحظات التالية:

١ - ارتفاع نسبة الإداريين والفنيين والكتبة فى فنادق القطاع العام - وهم الذين يقومون بعمل ذهنى ، ويتقاضون عنه أجرا كالمدير والمشرى والكتاب - أى معدل ٣١٪ من اجمالى عدد العاملين ، وهذه النسبة تزيد عن المعدل الطبيعى لها والتي لا تزيد عن ٢٠٪ من اجمالى عدد العاملين ، كما وجدنا أن عدد العاملين من هذه الفئة يقرب من ثلاثة أضعاف العاملين فى القطاع الخاص فى الوقت الذى تحقق فيه فنادق الدرجات الممتازة والأولى والثانية زيادة فى صافى الأيراد بعد خصم الأجور عن فنادق القطاع العام تبلغ ٦١٦ ألف جنيه .

وبتحليل الحالة التعليمية لهذه الفئة من العاملين بالفنادق نجد أن فنادق القطاع الخاص قصرت هذه الوظائف على حملة المؤهل العالى والمؤهلات المتوسطة ، هذا فى الوقت الذى استوعبت فيه هذه الوظائف فى فنادق القطاع العام حوالى ٤٠٪ من العاملين الذين لا يحملون أى مؤهل ، وقد تكون هناك وجهة نظر بأن

هؤلاء العاملين من ذوى الخبرة والكفاءة ، الا أننا لا نتفق مع هذا الراى باعتبار أن فنادق القطاع الخاص التى تهتم بجانب الخبرة لم تستعن تقريبا بمن لا يحملون مؤهلا فى وظائف الإداريين والفنيين والكتبة ، بل انها استبعدت حوالى ٢٢٪ من حملة المؤهلات حتى المتوسطة من العمل فى هذه الوظائف وخاصة أن هذه الفئة كلها تعمل فى الفنادق الممتازة والدرجتين الأولى والثانية . وبناء على ذلك نجد أن فنادق القطاع الخاص قد ركزت فى اختيارها للعاملين على جانب الكم والكيف معا ، وبصورة أفضل ولكن من فنادق القطاع العام .

٢ - يبلغ عدد العمال الأميين فى الفنادق الممتازة والدرجتين الأولى والثانية عدد ١٨٠٢ عامل وهذا الرقم يمثل ٢١٪ من اجمالى عدد العاملين فى هذه الفنادق ونرى أنه من الضرورى محو أمية هؤلاء العاملين عن طريق النقابات العمالية لشركات الفنادق ، أو بالتعاون مع أجهزة الحكم المحلى مع توفير الحوافز الإيجابية عن طريق المكافآت المادية المناسبة للذين

(١) الجهاز المركزى للتعبئة العامة والاحصاء ، احصاء النشاط الفندقى لعام ١٩٦٦/٦٨ ، القاهرة ، ديسمبر ١٩٧١



يحصلون على شهادة محو الأمية وكذا الحوافز السلبية بتأخير ترقية العامل لحين النجاح في دراسات محو الأمية . ونعتقد انه في حالة قيام فنادق القطاع العام بتخفيض حجم العماله الموجوده فيها، عليها ان تبدأ باستبعاد الاعداد الزائدة من الأميين والعاملين بدون مؤهل ، ولم يحققوا مستويات التدريب المطلوبه .

٢ — تعد نسبة العاملين من الإناث في النشاط الفندقى نسبة متواضعة ، حيث لم تتعد ٩٪ في فنادق القطاع العام ، ١٢٪ في فنادق القطاع الخاص ، ونعتقد أن العمل الفندقى في ميسر الحاجة لاعداد هائله من الإناث المتمرسات على مهنة المديريات والمشرقات على الادوار .

### ثالثا — الخلاصة والتوصيات :

ويمكن أن نوجز التوصيات المقترحة في الآتى :  
١ — الاتجاه نحو التوسع الراسى في الفنادق القائمة فعلا عن طريق زياده بعض الطوابق والإيجحة ، مما يزيد طاقة الفنادق بتكلفة استثمارية اقل ، اذ ان هذه التوسعات اوفر كثيرا من بناء فنادق جديدة تتكلف اضعافا تكلفه هذه التوسعات في الفنادق القائمة . ولاشك ان الارتقاء بحجم الفندق أى الحجم الأمثل يحقق استغلال جميع مرافق الفندق والعمالة بكفاءة اقتصادية ، كما أنه يخفض نصيب الغرفة من الاعباء الثابتة ، وبالتالي تحقيق أكبر ايراد ممكن .

٣ — الاتجاه نحو وضع تخطيط متكامل ليجول القطاع العام في مجال انشاء وإدارة فنادق الدرجة السياحية لتحقيق التوسع المناسب على مدى السنوات القادمة في طاقة هذا النوع من الفنادق ، بما يسمح باستيعاب الزيادة المنتظرة في عدد السياح من نوى الدخل المحدود والذين يمثلون الغالبية العظمى من سياح العالم ، ولعل هذا الموقف هو الذى حفز القطاع الخاص الى تركيز جانب هام من نشاطهم في ميدان إدارة فنادق الدرجة السياحية . ونرى أن التوسع في

هذا النشاط مع الارتقاء بمستوى الكفاءة الادارية يمكن ان يكون مصدر ايراد هام ، وخاصة ان الايراد السنوى للسرير في فنادق الدرجة السياحية ( للقطاع الخاص ) ٧٦ جنيها في حين ان الايراد السنوى للسرير في فنادق الدرجة اسية ( للقطاع العام ) يبلغ ٦٢ جنيها ( في ظل احصائيات عام ١٦٦٦/٦٨ ) أى خلال فترة انكماس الحركة السياحية لظروف الحرب ) .

ونرى تشجيع القطاع الخاص على تحويل جانب من فنادق الدرجة الثالثة الى فنادق الدرجة السياحية ، لاستيعاب التوسع في الحركة السياحية بعد ازاله آثار العدوان في القريب العاجل بمشيئة الله .

٣ — ضرورة الارتقاء بمستوى كفاءة اشغال غرف فنادق القطاع العام الى مستوى فنادق القطاع الخاص ( على الاقل ) حيث اثبتت الدراسة الاحصائية أن نسب الاشغال في فنادق الدرجات الممتازة والأولى والثانية التابعة للقطاع الخاص تمثل ١٥٠٪ تقريبا من اشغال فنادق القطاع العام ، ولعل هذا العامل قد يكون من الدوافع التى حفزت المؤسسة المصرية العامة للسياحة والفنادق للاتفاق مع بعض شركات الفنادق العالمية لإدارة عدد من فنادق القطاع العام .

٤ — التخلص من العمالة الزائدة بفنادق القطاع العام بما لا تتعدى الأنماط المتعارف عليها وهى في فنادق الدرجة الممتازة عمال بقدر عدد الغرف مرة ونصف مرة ، وفي فنادق الدرجة الأولى عمال بقدر عدد الغرف مرة وربع مرة ، وفي فنادق الدرجة الثانية عمال بقدر ثلاثة أرباع عدد الغرف على الأقل — ويترتب على ذلك تخفيض العمالة بعدد ١٢٤٨ عاملا ( بنسبة ٢٣٪ من اجمالى عدد العاملين ) تبلغ متوسط أجورهم ٣١٢ ألف جنيه ، وهذا المبلغ يمثل ما يزيد عن ١٠٪ من اجمالى إيرادات فنادق القطاع العام . ونرى أن استبعاد العاملة الزائدة يكون من الأكاذيب والغش والكتبه الذين لا يحملون أى

مرهّل حيث يمثلون ٤٠٪ من العاملين في هذه الفئة ، وكذا استبعاد أكبر قدر من العمال الأميين والذين يمثلون ٢١٪ من اجمالي عدد العاملين في فنادق القطاع العام .

ومن الجدير بالذكر ان استبعاد الاعداد المشار اليها من العاملين لن يؤثر على مستوى الخدمة المطلوبه في الفنادق ، لان الاعداد الباقية تمثل العمال الواجب توافرها في حالة الاشغال الكامل لجميع عرف فنادق القطاع العام .

٥ - العمل الجاد على محو امية جميع العاملين الاميين في فنادق القطاع العام والخاص عن طريق الدراسات التي تنظمها النقابات العمالية لشرركات مؤسسة الفنادق او عن طريق تنظيمات الاتحاد الاشتراكي او اجهزه الحكم المحلي ، مع توفير الحوافز المادية للناجحين في امتحانات محو الامية وكذا الحوافز السلبية بتأخير ترقية العامل لحين الحصول على شهاده محو الامية .

٦ - الاهتمام بأتاحة الفرص للاندث للعمل في النشاط الفندقى ، وعلى وجه الخصوص في وظائف المديرات والمشرفات على الأنوار ، وقد أسهم معهد الفنادق لاعداد الفنيين في تخصيص شعبة للمديرات لتوفير حاجة النشاط الفندقى من المتخصصين في هذا الميدان .

٧ - الاهتمام بتوفير التدريب الفنى والادارى للعاملين في النشاط الفندقى ، وعلى جميع المستويات ، وتأهيلهم لزيادة الكفاءة الانتاجية ، وترشيده الأداء ، سواء عند الالتحاق بالعمل ، أو طوال مدة الخدمة لتنمية قدرات العمل .

وقد أسهمت وزارة التعليم العالى ( المعهد العالى للفنادق ، ومعهد الفنادق لاعداد الفنيين ) في تدارك النقص في توفير المتخصصين في العمل الفندقى .

ومما هو جدير بالدراسة امكانية اسهام المعاهد السابقة في اتاحة الفرصة للعاملين في الفنادق للدراسة بها ، طبقا للنظم والشروط التي

تقررها وزارة التعليم العالى ، أسوة بالدراسات التعاونية والبريدية التي تقدمها الوزارة للعاملين في تلك المجالات . وبهذا يمكننا أن نصقل الخبرات العملية الموجودة بالفنادق بالأساس العلمى أيضا مما يهيىء لهم فرص الترقى وارتفاع كفاءه الأداء .

٨ - ضرورة وضع لوائح للعاملين وللأجور والحوافز في النشاط الفندقى تتفق مع طبيعة وظروف العمل الفندقى ، حتى يمكن للقطاع العام الاحتفاظ بالعاملين القدامى والممتازين الذين تتوافر لهم خبرات مخصصة ، وحدا اطلاق نظم الحوافز لضخ العامل نحو مزيد من الجهد عن طريق الحوافز الايجابية والسلى تتمثل في بدلات طبيعة العمل او العمولات ، والعلاوات الدورية ، والاستثنائية ، والترقيات ، او قد تكون حوافز سلبية باسقاط حق العامل في العمولة او الحرمان من علاوة أو ترقية ، او الهبوط الى الدرجة الأدنى . ولا شك أن تطبيق هذه المبادئ يعدل وحزم يجعل العامل يحسنى الحظ . وخاصة ان الاحطاء المقصوده في هذا الميدان تهدد سمعتنا السياحية العالمية ، كما يرتبط بذلك ضروره وضوح حط السلطة والمسئولية وتبسيط الاجراءات بما يحقق سرعه الثواب والعقاب .

٩ - اجراء الدراسات اللازمة لوضع مفاهيم محدده وموحدة يمكن على اساسها قياس نتائج النشاط الفندقى ومقارنه كفاءه وحدات ذلك النشاط ببعضها البعض .

١٠ - قيام الجهاز المركزى للتعبئة والاحصاء بتوفير بيانات الايرادات الفندقية بصورة أكثر تفصيلا تسهح باستخدام عدة مؤشرات لقياس كفاءة هذا النشاط ، حيث يمكن توزيع الايرادات لكل من السياحة الداخلية او الخارجية وحسب دول الاتفاقيات ودول العملات الحرة ، باعتبار أنه من المقاييس الهامة للنشاط السياحى ، هو تصدير هذه الخدمات بالعملات الحرة تمشيا مع الاتجاه نحو توفير أكبر قدر من هذه العملات لمواجهة أعباء المعركة ، ومتطلبات التنمية الاقتصادية للبلاد .



# قياس الروح المعنوية في منظمات العمل

د. زيدان عبد الباقي

تعرف الروح المعنوية بأنها « شعور الفرد بالرضا حينما تشبع حاجاته المختلفة » وتعرف بأنها « جملة الاتجاهات النفسية التي تنشأ عن طريق ادراك الفرد لظروف عمله المادية والمعنوية »، بمعنى أن المقصود بالروح المعنوية هو انعدام المشاكل والخلافات في جو العمل وادراك العاملين لسلامة وأفضلية ظروف وامكانيات العمل في الشركة التي يعملون بها عن غيرها من الشركات .

وعلى هذا فان الروح المعنوية العالية تبدو فيما يحيط بجو العمل من عوامل مادية ومعنوية ، وهي مرهونة بعوامل وظروف شتى من أهمها : ظروف فيزيقية جيدة ، أجور عادلة ، قيادة ديمقراطية لا تعسف فيها ، وتقدير منصف لا تحيز فيه لجهود كل عامل ، مع تشجيعه على ما يقوم به من أعمال ممتازة واشراكه في وضع خطة العمل وأهدافه والاستماع الى شكواه عندما يشعر بأى نوع من الظلم ، واثابة فرص الترقى والتقدم أمامه ، واشعاره بأن جهة العمل تهتم براحته ورفاهيته وطمأنينته وكرامته ، اهتمامها بتحقيق أهدافها الأساسية .

لا جدال في أن الروح المعنوية للأفراد في محيط العمل تتحكم الى أبعد حد في إنتاجيتهم ، ولا شك أن هناك العديد من العوامل المادية والمعنوية التي تتفاعل لتؤدي الى تحديد مستوى هذه الروح لدى الأفراد ، أن ارتفاعا أو انخفاضاً . في هذا المقال يعرض الكاتب بعض الوسائل العلمية التي تستخدم لقياس درجة العوامل المؤثرة على الروح المعنوية للعاملين في منظماتهم ، ومن ثم يمكنه استخدام نتائج القياس في رفع الكفاءة الانتاجية للعاملين .

نخلص من هذا الى أن العوامل التي ينبغي قياسها في مجال الروح المعنوية هي :

- (أ) الشعور بأن العمل ملك للعامل ، كما هو ملك للإدارة
- (ب) الشعور بالأمن الاقتصادي .
- (ج) الاعتراف بوجود المنافسة العادلة .
- (د) الارتياح الى النتيجة الطيبة التي حصلت عليها الجماعة .

د. زيدان عبد الباقي

مدرس العلوم السلوكية بمعهد الإدارة العامة

( هـ ) الشعور بأن الفرد مقبول من الجماعة .  
( و ) الثقة في القيادة العليا للمنشأة (١) .

تلك هي أهم الأبعاد التي يمكن قياسها لتحديد مستوى الروح المعنوية في مجال العمل ارتفاعا أو انخفاضاً .. هذا ومن أهم طرق قياس الروح المعنوية ما يلي :

#### ١ - المقابلات الشخصية :

تعتبر المقابلة الشخصية مع العامل وسيلة معقدة لدراسة المجال المتصل بمعنوية العامل عن طريق أشخاص مدربين على المقابلات الشخصية بالعامل ، أما تليفونيا ، أو بالزيارة للحصول على معلومات تماثل المعلومات التي يطلبها الاستبيان ( الاستبيان ) . وبهذه الوسيلة يتم إجراء المقابلة الشخصية مع عينة تمثل مجموع العاملين تمثيلا صحيحا . ويمكن اختيار العينة تبعا للمستويات الإدارية والمهنية الموجودة بالمنشأة بحيث تقسم الى ( ا ، ب ، ج ، د ، هـ ، و ) وعلى أن تمثل ( ١ ) الإدارة العليا ، ( ب ) الإدارة الوسطى ( ج ) الإداريين ، ( د ) الملاحظين والمشرفين ، ( هـ ) العمال ، ( و ) تمثل عمال المعاونة .. ويتم اختيار أفراد العينة من مناطق تمثل مساحة المنشأة تمثيلا جغرافيا سليما ، ثم تراجع البيانات التي يتم الحصول عليها لمعرفة مدى دقتها .

ومن مزايا المقابلات الشخصية أنها تكشف عن أوضاع غير متوقعة بالنسبة للروح المعنوية المنخفضة ، لا سيما إذا أجريت بعيدا عن الرسمية . على أن مساوئها الرئيسية هي خوف العمال من الإفصاح عن آرائهم ومشاعرهم الحقيقية ... على حين أن العمال الذين يرغبون في الانتقال من منشأة الى أخرى ، أو الذين يرغبون في الاستقالة ، هؤلاء لا يتخرجون من الإفصاح عن هذه الآراء والمشاعر ... ولذلك

فإن الباحث يبذلون جهودا طويلة من أجل الحصول على آراء هؤلاء العاملين ، الأمر الذي يعطينا صورة واضحة عن آراء ومشاعر العاملين في تلك المنشأة .

والأسلوب الذي يستخدم في تلك المقابلات الشخصية ، أن يسأل العامل عن النواحي السارة في العمل ، وتلك التي يضيق بها في عمله . ومن الأفضل إتاحة الفرصة للعامل وتشجيعه على الإفصاح عن مشاعره وآرائه في أية مشكلة في حرية تامة . وعلى القائم بالمقابلة الشخصية ، لا سيما إذا كان مدربا على هذا الأسلوب العلمي من أساليب البحث الاجتماعي أن يستنتج الظروف التي يميل إليها العامل في حديثه ، وتلك التي لا يرغب في الحديث عنها ، إذ قد يكون ما يرغب عنه في الحديث أهم مما يرغب فيه .

وقد أنضت دراسة الروح المعنوية باستخدام طريقة المقابلات الشخصية مع العمال والموظفين الى برنامج شامل « لارشاد العمال » ... وقد قصد بهذا البرنامج توافق الفرد بتشجيعه على التعبير الحر الطليق في جو ألوف موثوق به ، بعيدا عن مواقف القضاء أو الأحكام (٢) .

#### (١) معامل ثبات المقابلة الشخصية :

تقاس درجة ثبات المقابلة الشخصية للعاملين في حالة قياس الروح المعنوية عن طريق إعادة المقابلة الشخصية مع عدد مناسب من أفراد العينة ، بحجة أن الشخص الذي قام بالمقابلة الشخصية في المرة الأولى قد فقدت منه البيانات التي سبق الحصول عليها ، ثم تستخدم الطرق الاحصائية التي تستخدم في الدراسات الاجتماعية والنفسية لمعرفة درجات ثبات تلك البيانات (٣) .

1 — Lovett, R.F. and Richardson, M.W.: The significance of various types of test material, Pres. J., 1934, 12, 248 - 253.

2 — Employee Counseling Research Report Series N. 69, Industrial Relation Section Princeton University, 1944, 10 - 11.

3 — Jenkins, J.G.: Dependability of Psychological Brand Barometers: I — The Problem of Reliability, J. Appl. Psychol., 1938, 22, 1 - 7.



## (ب) مدى صحة المقابلة الشخصية :

تقاس صحة Validity المقابلات الشخصية بمطالبة العاملين ، بإعادة المقابلة الشخصية مع عدد مناسب من أفراد العينة ، مع التركيز على شواهد معينة من البيانات التي تم الحصول عليها في المقابلة السابقة ، ثم تعالج تلك البيانات احصائيا بالطريقة السابقة (١) .

ويرى البعض أن طريقة المقابلات الشخصية أفضل من طرق الاستبصار ، على اعتبار أن المبحوث في المقابلة الشخصية يستطيع التعبير بحرية مطلقة عن آرائه ، وإذا غم عليه سؤال فانه يستطيع الاستفسار عنه من أخصائي المقابلة الشخصية في حين قد يصعب عليه التعبير في الاستبصار ، لعدم درايته مثلا بالقراءة والكتابة ، وكذلك لا يجد من يشرح له ما لم يستطع فهمه ، مما يضطره الى ملء خانات الاستمارة بأي كلام مجرد استيفاء المطلوب . . . كما أن أخصائي المقابلة يستطيع استثارة اهتمام المبحوث لكي يجيب بصدق على كل الأسئلة بعكس الحال في الاستبصار .

ومع ذلك فان الطرق الشائعة في قياس الاتجاهات هي : الاستفتاءات ، والاختبارات التدريجية لقياس الاتجاهات ، وذلك لبساطتها وبموضوعيتها وتوفيرها للوقت والجهد والمال .

## ٢ - طريقة استبصار الاتجاهات :

لكل جماعة ينتمى اليها الفرد قوانين خلقية واجتماعية مميزة لها عن غيرها ، على اعتبار أن لأفرادها أساسا واحدا يرجعون اليه في النظر الى الأشياء ، فالعمال الصناعيون ، المهندسون ، المحامون ، الأطباء ، والأخصائيون الاجتماعيون . . . الخ . كل هؤلاء وأمثالهم لهم مجموعة من الاتجاهات العقلية والميول المميزة التي توحد بينهم وتجعلهم ينتمون الى جماعة واحدة .

والفرد يتعلم أثناء نموه الاجتماعي . . . القانون الاخلاقي للجماعة أو للجماعات التي ينتمى اليها ، تماما كما يتعلم مهارات المهنة التي يمارسها . فالجماعة هي مصدر المهارات التي يتعلمها الفرد ، كما انها مصدر اتجاهاته العقلية . . . فالطالب الديني يتعلم أسلوب العبادة ، وأداء الطقوس الدينية في نفس الوقت الذي يكون فيه معتقداته عن تلك الديانة . والحداد أو البراد أو الخراط أو النساج . . . يتعلم مهنته في نفس الوقت الذي يكون فيه أفكاره عن تلك المهن ، ومجال ممارستها ، والقواعد اللازمة معرفتها في استخدامها ، والجندي يتعلم وسائل الحروب ، ويتعلم معها المثل العليا التي يحارب من أجلها . ومدى طاعة الفرد للقوانين الخلقية ، ومدى كفايته الانتاجية تتكاملان معا أثناء تدريبه في الحياة لتكوين شخصيته . . . فكل جماعة يتوقف وجودها على ما لها من قوانين خلقية وعلى مهارة أفرادها .

ومقاييس الاتجاهات نوع من الاستخبارات التي يجيب عليها المبحوثون دون ذكر أسمائهم . وفي الغالب تقوم منظمات خاصة مستقلة عن المنشأة بعملية الاستخبارات حتى يطمئن المبحوثون الى أنه لن ينالهم ضرر من الصراحة في الاجابة على الأسئلة بحيث تأتي الاجابات معبرة بوضوح عن الآراء والمشاعر . غير أن بعض المبحوثين قد يهملون في الرد على الاستخبار ، أو أن الاستمارات التي يجاب عليها لا تمثل المنشأة تمثيلا كاملا . . . وهناك نوعان من الاستخبارات هما :

### (أ) مقاييس الاتجاهات Attitudes scale

يقاس الاتجاه بقائمة من الأسئلة تدور حول آراء ومشاعر العامل نحو عمله وزملائه ورؤسائه وسائر علاقات وشروط العمل الأخرى . . . هذه الآراء والمشاعر بعد الحصول عليها تمثل في مجموعها مستوى الروح المعنوية للمنشأة المدروسة ، بمعنى أن متوسط درجات العمال

1 — Jenkins, J.G. and Corbin, H.H. : Dependability of Psychological Brand Barometers. 11 - The Problem of Validity, J. Appl. Psychol., 1938, 22, 252 - 260.

في هذا المقياس هو الدليل على روحهم المعنوية .  
وهناك عناصر أساسية لهذا المقياس تتصل  
بحاجات الانسان ، وهى :

### عناصر قياس الاتجاه نحو الروح المعنوية :

#### أولا : الحاجات الذاتية :

١ — تقدير الادارة للعمل .

٢ — أهمية العمل .

٣ — فرص التقدم والترقى في العمل .

٤ — مدى المسؤولية الملقاة على الفرد .

٥ — مدى السلطة التى يتمتع بها الفرد .

٦ — الامكانيات المتاحة لاتجاز العمل .

#### ثانيا : الحاجات الأولية :

١ — الأجر .

٢ — الحوافز والمكافآت التشجيعية وغيرها .

٣ — المزايا والخدمات العينية .

#### ثالثا : الحاجات الاجتماعية :

١ — العلاقات مع الزملاء .

٢ — العلاقات مع الرؤساء .

٣ — العلاقات مع المرعوسين .

#### رابعا : الحاجات الأخرى :

١ — ظروف العمل .

٢ — استقرار وضمن العمل .

٣ — الاشراف .

٤ — التأمينات المختلفة .

وتقاس كل من هذه العناصر بالمقياس المتصل  
المتدرج التالى :

٢ —	١ —	( صفر )	١ +	٢ +
غير راض مطلقا	راض بعض الشيء	غير متأكد	راض	راض تماما

الغالب مع الترتيب الرابع — مثلا — فان مستوى  
الروح المعنوية = الرضاء ، واذا جاءت مع  
الترتيب الاول ، فان مستوى الروح المعنوية =  
عدم الرضاء مطلقا .. وهكذا .

#### المقياس المتصل والروح المعنوية :

تعتبر الروح المعنوية ورأى العاملين فيها من  
الاتجاهات العقلية .. والاتجاه العقلى ، كما  
يعرفه « أولبورت » بأنه « حالة استعداد عقلى  
عصبى ، نظمت عن طريق التجارب الشخصية ،  
وتعمل على توجيه استجابة الفرد لكل الاشياء  
والمواقف التى تتعلق بهذا الاستعداد » (١) ذلك  
ان الاتجاه العقلى فى جوهره هو حالة استعداد  
كامنة يثلو أثرها اذا ما توافر المثير المتعلق بها .  
وقد يكون الاتجاه العقلى تجاه شئ أو أشياء  
مادية ، وقد يكون تجاه شئ أو أشياء معنوية ،  
وقد يكون تجاه شخص أو مجموعة أشخاص .

ويمكن توضيح المقصود بالترتيب فى المقياس  
السابق على النحو التالى :

١ — غير راض مطلقا ( ٢ — ) بمعنى ان  
حاجاته غير مشبعة تماما بالنسبة لهذا العنصر .

٢ — راض بعض الشيء ( ١ — ) بمعنى ان  
حاجاته مشبعة الى حد ما بالنسبة لهذا العنصر .

٣ — غير متأكد ( صفر ) بمعنى ان حاجاته  
مشبعة بعض الشيء بالنسبة لهذا العنصر .

٤ — راض ( ١ + ) بمعنى ان حاجاته مشبعة  
بالنسبة لهذا العنصر .

٥ — راض تماما ( ٢ + ) بمعنى ان حاجاته  
مشبعة تماما بالنسبة لهذا العنصر .

وبتفريغ عناصر كل استمارة من استمارات  
المقياس بهذه الطريقة ، ثم تجميع النتائج النهائية  
تجميع الاستمارات .. فاذا جاءت النتيجة فى

1 — Allport, G.W. : A Handbook of Social Psychology, 1932.



والمقياس المتصل المتدرج Continuum scale يعتمد على وضع عدد من الوحدات بعد ترتيبها بين حدين ، وبحيث تكون المسافة بين كل وحدتين متساوية . فهو وسيلة لتحويل الحقائق النوعية الى متغيرات عددية . واذا كانت مقاييس الاتجاهات العقلية تختلف اختلافا كبيرا في التطبيق العملي الذي يتبعه كل منها ، فانها جميعا تقوم على أساس الحصول على استجابة لفظية لمواقف معينة ، وذلك بهدف تحديد مركز الفرد في المقياس المتصل .

ويحدد مدى هذا المقياس بطرفين متباعدين ، أحدهما يشير الى منتهى القبول ، والآخر يشير الى منتهى الرفض . وهذا المقياس المتصل قد يكون ناتجا عن تدرج وحداته فحسب ، وذلك عن طريق اعداد عدد من الوحدات يختلف من حيث الشدة أو الاتساع ، ومن ثم يعمل أخصائي القياس على ترتيبها على هذا الأساس لتحديد موقف ( درجة ) المبحوث من هذه الدرجات المتفاوتة . وقد يترتب على ذلك تدرج في الاجابة على كل وحدة ، وذلك بالأى يكتفى أخصائي القياس بمطالبة المبحوث بإبداء موافقته أو عدم موافقته فحسب على السؤال أو الافتراض الذى تتضمنه وحدة المقياس ، بل يطالبه أيضا بتحديد درجة موافقته أو معارضته له . وذلك بأن يختار درجة من خمس درجات مثلا ليعبر بها عن مدى شدة إيمانه بالفرض الذى تدور حوله وحدات المقياس .

فاذا كان المقياس يدور حول فرص الترقى والتقدم فى العمل ، أو مدى السلطة التى يتمتع بها العامل ... الى آخر الحاجات التى تؤثر فى الروح المعنوية للعامل ، فان أخصائي القياس يستطيع أن يطلب من المبحوث أن يحدد درجة اجابته على كل حاجة من تلك الحاجات كما يلي :  
فمثلا : فرص الترقى والتقدم فى العمل فى الشركة .

وايضا : مدى السلطة التى يتمتع بها العامل فى الشركة .

هل هى ؟

كافية جدا — كافية — غير متأكد — غير كافية  
— غير كافية مطلقا .

وذلك على اعتبار أن الفكرة الأساسية فى تكوين المقياس ، أنه يفترض أن المتغير متدرج ومحدد بحدين ... ذلك أن تكوين الوحدات وتتابعها ، وما تتضمنه من ميادين تفصيلية تدل على طبيعته .

### انسجام وحدات المقياس :

ومن الواجب على واضع المقياس ، دراسة المجال الذى يبحثه دراسة تحليلية لمعرفة العوامل التى تدخل فيه ، والعوامل الأخرى التى لا يتضمنها ، حتى لا تتعارض درجات العوامل المختلفة وتصبح الدرجات الكلية للمقياس عديمة المعنى . ولذلك فانه ينطبق على هذا المقياس ما ينطبق على الاستبيان من ضرورة انسجام وحداته حيث تهدف الاستمارة عادة الى استجلاء مشكلة واحدة ومحددة . وعلى ذلك فان الاستبيان مثلا يشتمل على مجموعة من الأسئلة التى يرى أخصائي القياس أنها تبحث جوانب هذه المشكلة الا انه قد يصل بها الى مجموعة غير منسجمة من الأسئلة دون قصد . وعلى هذا فانه من الضروري على أخصائي القياس القيام باختبار درجة انسجام مجموعة الوحدات التى تتضمنها الاستمارة .

والاستمارة المنسجمة الوحدات هى الاستمارة التى تقيس جميع وحداتها عاملا واحدا فى جميع الأشخاص ، على اعتبار أنه فى حالة عدم انسجام الوحدات ، فان كل وحدة تصبح مستقلة عن غيرها ، على حين أنه فى حالة احتواء الاستمارة على أكثر من ناحية ، فانه ينبغى اعتبار كل ناحية فيها ، استمارة قائمة بذاتها ، بحيث تؤخذ درجاتها على حدة ، ودون الحصول على درجة كلية للاستمارة . وذلك لأنه فى حالة استقلال كل ناحية عن الأخرى ، فانه قد يتعارض اتجاه المبحوث فى نواحي الاستمارة . ومن ثم فان نتيجة الاستبيان تأتى فى درجة كلية غير معبرة عن أى ناحية من نواحي الاستمارة .

والطريقة التى تناسب أكثر من غيرها فى قياس الروح المعنوية هى طريقة ( ليكرت ) :

### طريقة ليكرت والروح المعنوية :

كانت الطرق السابقة ، وخاصة طريقة ( ثرستون ) تلجأ الى الحكام (Judges) فى قياس مدى صحة الأجزاء أو الفقرات للتأكد من مدى صحة الاتفاق الداخلى للمقياس ، وهو أن كل جملة فى المقياس لها معامل اتفاق داخلى عال ، لأن الفقرات التى تحذف نتيجة لحكم الحكام هى التى لها معامل اتفاق ضعيف ... أما بسبب عدم وضوحها واحتمالها لمعنى واحد ، أو بسبب عدم اتصالها اتصالاً وثيقاً بأساس مشكلة الروح المعنوية أو أى مشكلة أخرى يقاس الاتجاه نحوها ... غير أن ( ليكرت ) وإن سار على نفس الطريقة ، فإنه لم يكتف بذلك. وإنما ابتكر طريقة معروفة باسمه .

هذا و ( ليكرت ) فى طريقته لا يلجأ الى حكم الحكام ، وإنما الى استجابات الباحثين ، حيث يطلب من كل مبحوث أن يبدى رأيه فى كل فقرة أو جزء أو جملة ( أو سؤال ) وليس فى سؤال واحد أو مجموعة من الأسئلة دون غيرها ، كما هو الحال فى طريقة ( ثرستون ) ، فضلاً عن ذلك فإن الاستجابات على مقياس ( ثرستون ) تشتمل على الرفض ... كما يسمح باستجابة غير محددة للبعض الآخر .. لا سيما عندما يعجز المبحوث عن إبداء رأى معين فى إحدى الجمل . بيد أن كل جملة من مقياس ليكرت لها خمس مراحل تتدرج من المعارضة الشديدة الى الموافقة التامة على النحو التالى :

- ١ - أوافق بشدة .
- ٢ - أوافق .
- ٣ - غير متأكد .
- ٤ - أعارض .
- ٥ - أعارض بشدة .

وطريقة تطبيق تلك الطريقة فى مجال الروح المعنوية ، ليست طريقة مباشرة ، بمعنى أن

هذا ويمكن استخدام الطرق الاحصائية فى تحديد درجة انسجام وحدات الاستمارة . وذلك بحساب معامل الارتباط بين نتائج الوحدات المختلفة ، ومن فحص المصفوفة الارتباطية Correlation matrix الناتجة يستطيع اخصائى القياس اكتشاف كل وحدة لا تكون منسجمة مع باقى وحدات الاستمارة ... أو أن يستخدم معامل آخر ، هو معامل الاتفاق الداخلى Internal Consistency أى معامل الارتباط بين نتيجة الوحدة ونتيجة الاستمارة كلها ، ومن حساب المعاملات المختلفة يتضح أن بعض الوحدات قد تكون ضعيفة الارتباط بالاستمارة كلها .

ذلك أن معامل الاتفاق الداخلى يتعلق بقياس مدى صحة جزء أو وحدة من وحدات المقياس . وعلى اخصائى القياس أن يقارن نتيجة الاجابات على هذا الجزء ، أو تلك الوحدة بنتائج المقياس كله ... بمعنى أن هذا المعامل يبين مدى اتفاق الجزء مع الكل أو الفقرة مع باقى الفقرات فى نتيجة المقياس . فإذا افترضنا أن المقياس قد ثبتت صلاحيته بصفة عامة لمقياس سمة من السمات لدرجة كبيرة من الصحة والدقة ، كان معامل ارتباط نتيجة الوحدة أو الجزء أو الفقرة ( أو السؤال ) ونتيجة الاختبار كله دليلاً على صحة الوحدة أو الفقرة أو السؤال لمقياس ما يرغب اخصائى القياس فى قياسه من الموضوعات .

### طرق قياس الاتجاهات :

من أهم الطرق المتبعة فى قياس الاتجاهات ما يلى :

- ١ - طريقة المقارنات الزوجية .
- ٢ - طريقة المسافة الاجتماعية ( طريقة بوجاردس ) .
- ٣ - طريقة الفقرات المتساوية الأبعاد ( طريقة ثرستون ) .
- ٤ - طريقة ليكرت .
- ٥ - طريقة جيوتمان .



ثانيا : ومن الضروري أن تمثل تلك الوحدات نماذج متنوعة لجميع الحاجات الجارية اشباعها في الشركة مجال الدراسة ، بحيث لا يطغى ميدان من ميادين المشكلة على باقى الميادين في تكوين المقياس . ومن الجائز وضع أكثر من سؤال بعبارات مختلفة لعنصر واحد ، مثل عنصر العلاقات بين الرؤساء والمرعوسين . وهناك طريقتان لتحديد الأسئلة الصالحة وغير الصالحة هما :

#### ( أ ) طريقة الاتفاق الداخلى :

وذلك بحساب معامل الارتباط بين درجات استجابة كل سؤال من أسئلة المقياس كله، ويمكن في هذه الحالة استخدام معامل الارتباط الرباعى Tetrachovic بحيث يقسم كل سؤال الى مافوق المتوسط ، وما دون المتوسط ، أو استخدام طريقة معامل التوافق التى تختلف عن طريقة معامل الارتباط .. ذلك أن كلا المتغيرين في معامل التوافق يصنف الى عدد من الأنواع المتميزة ، ودون التقيد بشرط اتصال التوزيع فيهما على الإطلاق . أى أن الأصل في استخدام هذه المعامل هو الحالات التى يختلف فيها أحد المتغيرين أو كلاهما اختلافا نوعيا ، مع مراعاة أنه يصلح أيضا في الحالات التى يختلف فيها المتغيران اختلافا كليا متصلا .. وذلك مع تقسيم مدى درجات المقياس الى خمس فئات تصنف الاستجابات على أساسها ، وعلى أساس الخطوات الخمس في كل وحدة .

#### ( ب ) استخدام جداول تحليل الوحدات :

يمكن استخدام جداول تحليل الوحدات في تحديد الأسئلة الصالحة وغير الصالحة ، ومن أهم الجداول في هذا الشأن ، جدول ( فلاناجان Flanagan ) . وهذا الجدول يعتمد على معامل الارتباط الثنائى (Bi-serial) المؤسس على الفرق بين النسبتين المئويتين . . حيث تمكن ( فلاناجان ) من تحويل أع ، أس الى قيم تقريبية لمعامل الارتباط الثنائى طبقا للمنحنيات المعينة

الروح المعنوية ليست لها وحدات مثل وحدات الاتجاهات العقلية . وانما الروح المعنوية عبارة عن انعكاسات لتطبيقات مختلفة في مجال شروط وعلاقات العمل والخدمات. والتأمينات الاجتماعية المختلفة ، بمعنى أن الحاجات الذاتية والأولية ، والاجتماعية ، والحاجات الأخرى التى تسعى الشركات الى اشباعها لدى العاملين في الصناعة بقصد رفع الروح المعنوية بينهم ، هى التى يمكن قياسها للوقوف على مستوى الروح المعنوية بين العمال في مجال الدراسة . وعلى هذا فان تطبيق تلك الطريقة يتلخص في الخطوات التالية :

أولا : اعداد جدول بعناصر تلك الحاجات الجارية اشباعها ، مع وضع خمس خانات أمام كل عنصر من عناصر تلك الحاجات ، حسب نوع وشدة الاستجابة طبقا للتقسيمات السابقة مع الاسترشاد بالأمثلة التالية :

مثال ( ١ ) : ويدور حول فاعلية الخدمات الصحية والطبية بالشركة :

هل تذهب الى العيادة الطبية بالشركة عندما تكون مريضا ؟ : بانتظام ... كثيرا ... أحيانا نادرا ... لا أذهب مطلقا ....

مثال ( ٢ ) : ويدور حول فاعلية التأمينات الاجتماعية بالشركة :

هل التأمينات الاجتماعية بالشركة ؟ : كافية جدا ... كافية ... محايد ( غير متأكد ) ... غير كافية ... غير كافية مطلقا ....

مثال ( ٣ ) : ويدور حول فاعلية نظام الاشراف بالشركة ؟ : اوافق بشدة ... اوافق ... غير متأكد ... أعارض ... أعارض بشدة ...

مثال ( ٤ ) : ويدور حول فعالية نظام توزيع الحوافز بالشركة :

هل تؤيد نظام توزيع الحوافز بالشركة ؟ : أؤيد بشدة ... أؤيد ... لا رأى لى ... أعارض ... أعارض بشدة ...

مثال ( ٥ ) : الخ .

التي وضعها لحساب معامل الارتباط من معرفة النسبتين .

وبمعرفة نسبة الاجابات الصحيحة عن وحدة المقياس في مجموعه ذوى الروح المعنوية المرتفعة ا ع وذوى الروح المعنوية المنخفضة اس يمكن حساب المعامل المطلوب (١) .

### تصحيح تطبيق المقياس :

ولتصحيح استجابات المقياس تتبع عادة الطريقة المباشرة البسيطة التي تتضمن اعطاء الاجابات عن كل وحدة درجة واحدة او درجتين . الى خمس درجات ، اى بترجيح استجابات كل وحدة طبقا للدرجات المختلفة ، ومن ثم فانه في هذه الحالة تعطى خمس درجات لأشد اتجاه موافق لموضوع المقياس في كل وحدة . ثم تجمع الدرجات التي يحصل عليها الفرد في جميع وحدات المقياس ، وذلك بالنسبة لقياس الروح المعنوية للعامل — وتقسم على عدد الوحدات للحصول على الدرجة المتوسطة . . وكذلك تجمع الدرجات بالنسبة لكل وحدات المقياس — لقياس الروح المعنوية على مستوى الشركة — وتقسم على عدد الوحدات للحصول على الدرجة المتوسطة . وذلك مع مراعاة تطبيق هذا المقياس على عينة تمثل جميع العاملين طبقا للأسس العلمية للعينات .

### مقياس آهربروك Uhrbrock scale :

ومن الأمثلة الأخرى لأسئلة المقياس تلك التي وردت في مقياس ( آهربروك ) حيث ان من رايه أنه « اذا أجريت دراسات منظمة ودقيقة لاتجاهات العمال بين آونة وأخرى ، فان أصحاب الأعمال — أو الادارة — سيتمكنون من قياس تفوقهم في ازالة أسباب القلق في موقف العمل ، وبواسطة أساليب قياس الاتجاهات يتيسر للعمال أن يعبروا باطمئنان عن آرائهم في شروط العمل

ونظام الأجور وساعات التشغيل . . كما يتيسر لأصحاب الأعمال من ناحية أخرى ، أن يحيطوا أنفسهم علما بأي تغيير في اتجاهات العمال ، ويعملوا من قواعد الشركة كى يساعدوا على ايجاد الانسجام المتبادل بينهم وبين العمال ، ويثبتوا رغبتهم الصادقة في التعاون » . وكانت عناصر مقياسه للروح المعنوية كما يلي :

١ — أعتقد ان معاملة هذه المنشأة للعاملين فيها افضل من أى منشأة أخرى .

٢ — لو كان لى أن أختار المنشأة التي أعمل بها لاخترت تلك المنشأة .

٣ — لا مجال للمحسوبية في هذه المنشأة .

٤ — لكل مجتهد ومخلص نصيب في الترقية في تلك المنشأة .

٥ — أثق في طبيب هذه المنشأة ، كما أثق في طبيبي الخاص .

٦ — توزيع الأجور في هذه المنشأة عادل ومجز لكل من العامل الماهر وغير الماهر .

٧ — هذه المنشأة تعمل باخلاص للوقوف على رأى عمالها فيها .

٨ — تعاملنا هذه المنشأة بصفة عامة كما نستحق .

٩ — أعتقد ان الحوادث ستقع مهما أخذنا حذرا .

١٠ — تعمل المنشأة باخلاص لزيادة رفاهية عمالها .

١١ — لا أعتقد أن المديرين والمشرفين والملاحظين والمباشرين يعاملون طالبي العمل معاملة طيبة .

١٢ — أعتقد أن المديرين والمشرفين والملاحظين يقتلون كثيرا من الاقتراحات الجيدة .

١٣ — رئيسي المباشر يقصر الاجازات على معارفه وأصدقائه من العاملين .

1— Flanagan, J.G. : General Con in the selection of test item and shor 'method of estimating the product moment coefficient from data at the distribution. Journal of Educational Psychology.



١٤ — أعتقد أن المنشأة تشغل المناصب  
الجيدة فيها من خارجها بدلا من إتاحة فرص  
الترقى أمام العاملين فيها .

١٥ — لكى تتاح لك فرصة الترقية ، عليك  
بالبحث عن شخص « يدفعك » اليها .

١٦ — توزيع الأجور فى هذه المنشأة أمر  
لا يطاق .

١٧ — العامل المخلص الأمين مصيره الفشل  
والاضطهاد فى هذه المنشأة .

١٨ — ... الخ (١) .

### مسوح الرأى Opening survey

« المسح survey » هو دراسة عامة شاملة  
وتمهيدية لدراسة مشكلة معينة يقوم بها الباحث  
وهو لم يزل بعيدا عن المشكلة ، وهدف هذه  
الدراسة هو الارتياح والاستكشاف ، وهويختلف  
عن مقياس الاتجاه .. ذلك أن مقياس الاتجاه  
يعطى فكرة عامة عن المستوى النسبى للروح  
المعنوية لجماعات العمال ، بيد أنها لا تقدم  
معاونة للإدارة فى معرفة العوامل النوعية الخاصة  
التي تقوم وراء سخط العمال أو عدم رضائهم  
عن سياسة الشركة أو ظروف العمل ، مثلما  
يفعل المسح . وتدور موضوعات المسوح حول  
مجال معين من مجالات العمل ، مثل مجال  
الإشراف أو مجال الإدارة العليا أو نحو النقابة  
... الخ ومن أمثلة ذلك :

#### ( أ ) ما هو رأيك فى رئيسك المباشر ؟ :

١ — هل يعرف واجبات عمله كما ينبغى ؟

٢ — هل يميل الى المحاباة والمحسوبية ؟

٣ — هل ينفى بوعوده ؟

٤ — هل يرحب بالاقتراحات الجديدة ؟

٥ — هل يجيد الإرشاد والتعليم ؟

٦ — هل يعرف العمال عن العمل أكثر منه؟

٧ — هل هو قدوة حسنة لمرعوسيه ؟

٨ — هل تعتقد أنه فى حاجة الى مزيد من  
التدريب على الإشراف ؟

#### ( ب ) ما هو رأيك فى سياسة المنشأة ؟

١ — هل تهتم الإدارة العليا بالعاملين ؟

٢ — ما هو مدى اهتمامك ببرامج النشاط  
الرياضى التى تنفذها المنشأة ؟

٣ — هل تقدم اقتراحات مفيدة للمنشأة ؟

٤ — هل تشعر بأن لك مستقبلا طيبا بهذه  
المنشأة ؟

٥ — ما هو شعورك حينما تستدعى لإدارة  
شئون العاملين من أجل اجراء مقابلة شخصية  
معك ؟

٦ — هل توفر لك المنشأة فرصة زيادة  
معرفتك ببعض المعلومات أو فرصة التدريب على  
بعض المهارات الجديدة فى مهنتك ؟

٧ — هل تختلف ظروف العمل هنا عنها فى  
المنشآت الأخرى ؟

٨ — هل يختلف توزيع الأجور هنا عنه فى  
المنشآت الأخرى بالنسبة لنفس المهن ؟

#### ( ج ) ما هو رأيك فى اللجنة النقابية ؟

وفى دراسة أجراها ( تشمبرلين ) ( ٢ ) عن  
المشاكل الكبرى لعلاقات العمال فى الصناعة  
الحديثة حيث قام باستخبار مائتى عامل فى أحد  
مصانع النسيج فى ولاية ماساشوسيتس ، نصفهم  
من النقابيين ، والنصف الآخر من غير النقابيين  
... وجاءت نتيجة الدراسة مؤكدة أن ٩٠٪  
من العاملين النقابيين و ٣٨٪ من العاملين غير  
النقابيين يعتقدون بفائدة النقابة .

بيد أن الباحث ، عاد وسأل النقابيين عن  
الأسباب التى دفعتهم الى الانضمام الى اللجنة  
النقابية ، فكانت الأسباب التى أدلوا بها على هذا  
السؤال مرتبة تنازليا كما يلى :

1 — Uhrbrock, R.S. : Attitudes of 4430 employee. J. Soc. Psychol., 1934, 5, 347.

2 — Chamberlin, E.M. : What is labor thinking, pers. J., 1935, 14, 118.

١ — لأن الرفاق من العمال انضموا اليها .

٢ — للشعور بالأمن والطمأنينة أكثر .

٣ — لأن اللجنة النقابية وسيلة العامل الوحيدة للحصول على نتائج معينة .

٤ — الرغبة في الانضمام لمثل تلك التشكيلات النقابية .

على حين كان الاعتراض الرئيسى الذى حل بين غير النقابيين وبين الانضمام الى اللجنة النقابية هو فشلها فى الحصول على نتائج لصالح العمال ( بنسبة ٤٥٪ ) وكان الاعتراض على القيادة والزعامة فى اللجنة النقابية قريبا من الاعتراض الأول بنسبة ( ٤١٪ ) .

وقد اتفق رأى غير النقابيين مع النقابيين على ان الاضراب ليس الوسيلة الوحيدة للحصول على نتائج .. كما قرر ٨٨٪ من النقابيين مع ٦٥٪ من غير النقابيين أن أصحاب مصانع النسيج لا يعاملون العامل معاملة انسانية ، باعتباره انسانا له كرامته وشخصيته .

٣ — الطرق غير المباشرة فى قياس الروح المعنوية:

توجد طريقة غير مباشرة ، بعيدا عن طرق المقابلات الشخصية والاستخبارات ومقياس الاتجاهات ، وهى طريقة السجلات أو الاستقصاءات المكتبية ، حيث يقوم بعض المتخصصين بتحليل بعض البيانات التى يتم جمعها وترتيبها من ادارة شئون العاملين بصفة مستمرة ، ثم يقومون بتحليلها واستخلاص بعض النتائج منها عن مستويات الروح المعنوية لكل قسم من أقسام المنشأة ، بل ولكل فرد من العاملين فيها . ومن امثلة البيانات التى يجرى جمعها وتحليلها مايلى:

— معدلات الغياب .

— معدلات الشكاوى .

— معدلات ترك الخدمة .

— معدلات الفاقد والتالف والانتاج المعيب .

— معدلات الحوادث والاصابات المهنية .

— معدلات الانتاجية .

— معدلات الجزاءات .

بعد جمع هذه البيانات حول تلك المعدلات ، يجرى تفسيرها اجتهاديا، على أساس أن ارتفاع معدلات الغياب قد تكون لأسباب خارجية بعيدة عن ظروف العمل . غير أنها فى الغالب تعكس مدى رضاء أو عدم رضاء العامل عن جو العمل، وبالتالي ونتيجة لهذا التفسير الاجتهادى ، فان المتخصصين فى تلك الدراسات يطلبون من الادارة أن تسرع بالعمل على رفع الروح المعنوية عندما ترتفع معدلات الغياب .. مع أن الغياب ليس هو المشكلة .. وانما المشكلة هى التى عبر عنها الغياب ، على اعتبار أن الغياب أسلوب سلبي لمواجهة مشكلة لا يستطيع العامل المتغيب مواجهتها .. كما أن معدلات الحوادث والاصابات المهنية تدل — اذا لم تكن هناك عيوب فى الآلات والمكينات — على حدوث حالات كثيرة من الشرود الذهنى .. وليس معنى ارتفاع هذا المعدل هو العمل على رفع الروح المعنوية ، وانما الذى يجب عمله هو البحث عن أسباب حدوث الشرود الذهنى ... ذلك الذى يرتبط بعلاقات وشروط العمل ... الخ .

نخلص من هذا الى أن تلك البيانات تفسر طبقا لأسبابها الظاهرة ، ومن ثم فانها مظهر لعرض كامن ، وعلى الادارة أن تبحث عن الأسباب الكامنة لارتفاع أو انخفاض تلك المعدلات ، ثم تسرع بوضع خطة للعلاج .

تلك هى أهم طرق قياس الروح المعنوية فى الشركات الصناعية . ويلاحظ أن كل هذه الطرق صالحة للدراسة ، اذا توافر لها متخصصون فى تطبيق مثل تلك المقاييس . ولعل أدقها هو مقياس ( آهريوك ) اذا ما تم ترجيح درجاته بطريقة المقياس المتصل المتدرج .

ترى هل آن الأوان لكى نكف عن تقدير مستويات الروح المعنوية بمجرد النظر ... هل آن الأوان لكى نلجأ الى استخدام الأساليب العلمية فى هذا المجال الحيوى الذى يرتبط بزيادة الانتاجية، وبالتالي بزيادة الثروة القومية ؟



# أساليب في الدراسات المقارنة للإدارة العامة

نأجي البصام

ان الدراسات المقارنة في الإدارة العامة لم تأخذ مكانها بين الدراسات الإدارية العلمية الا في السنوات الأخيرة من هذا العصر ، لان هذه الدراسات سارت منذ ظهرت كميدان دراسة رسمية في أواخر القرن التاسع عشر ، وأوائل القرن العشرين (١) سيرا تقليديا جعلها تقتصر على التحليل الوصفي للمؤسسات والعمليات الإدارية داخل كل دولة . ولهذا ظلت الدراسات المقارنة في الإدارة العامة لا مكان لها بين تلك الدراسات العلمية الا بعد أن زاد الانتاج العلمي في مواد الإدارة العامة بشكل ملحوظ في أواخر السنين الخمسينية من هذا القرن ، وبذلك حاولت هذه الدراسات إيجاد الصلة المفقودة ، والتي يقضى المنطق إيجادها بين الدراسات الإدارية المقارنة للدولة ، والدراسات الإدارية المقارنة الدولية ، وتقوم هذه الصلة في — رأينا — على الدراسة المقارنة لكيفية أعداد كل دولة لإدارتها العامة ، وبالدراسة المقارنة للإدارات العامة لمختلف الدول .

## الاهتمام بالدراسات المقارنة وتطورها :

ان الاهتمام بالدراسات الإدارية المقارنة ونموها الملحوظ في السنوات الأخيرة يستند الى اعتبارات عملية ملحة هي :

١ — حركة الإصلاح الإداري الشامل التي اقتضاها اتساع نشاط الدولة المعاصرة وتنوعه ، فكل دولة اتخذت شكلا معيناً لإدارتها العامة ، ووفقا للأوضاع الاجتماعية السائدة فيها ، ووفقا لما أملت عليه التطورات التكنولوجية والعلوم التطبيقية ، وما فرضه عليها الرأي العام من وجوب تلبية مطالبه ورغائبه في تحسين مستويات معيشته ، والتمتع بالخدمات العامة ، وتوفير الرفاهية ودرء المخاطر عنه كمخاطر الحروب النووية والتجارب الذرية ، وما الى ذلك من أنواع الأسلحة ووسائل الدفاع التي استحدثت لهذا الغرض .

لقد دأبت الدراسات الحديثة في الإدارة العامة على التركيز على العوامل البيئية لكل دولة في أعدادها لنظامها الإداري ، وركزت المدارس الفكرية التي تسود هذه الدراسات في الآونة الأخيرة على هذه العوامل التي يختلف تفاعلها وتداخلها في الهياكل والنظم ، ومدى تأثيرها فيها باختلاف الأجواء التي تسودها .

نأجي البصام  
مدرس الإدارة العامة بكلية  
التجارة بجامعة الرياض

سبق أن نشرنا له بحثا تحت عنوان  
« الرقابة الداخلية وفعاليتها على  
الأنشطة الحكومية » نشر في عدد  
أكتوبر ١٩٧١ — العدد الثاني —  
المجلد الرابع .

(١) عبد الغفور يونس — دراسات في الإدارة العامة — المكتب المصري الحديث للطباعة والنشر الاسكندرية — الطبعة الاولى ١٩٦٩ . ص ١٢٧ و ١٤٦ و ١٥٥ .

هذه الأسباب حتمت على الدول الحديثة أن تعد جهازا حكوميا يستوعب تلك المتطلبات الجديدة ، وفرضت على حكوماتها دورا يختلف عن الدور السابق الذى كان يقتصر على مرافق الدفاع والبوليس والقضاء حينما كانت علاقة الحكومة آنذاك علاقة استثنائية محضة ، فكل مسئولياتها كانت تنحصر فى تهيئة الأمن الداخلى والخارجى ، والعمل على سيادة الطمأنينة والاستقرار . ويمكن القول بأن حقوق الأفراد حينذاك كانت حقوقا سياسية ذات طابع سلبي تتمثل فى حق الأفراد فى ألا تقيد حرياتهم الشخصية كحرية التنقل والعمل والتعليم والتعبير عن الراى العام ، وحرمة المسكن والمساواة أمام القانون . فهذه الحريات والحقوق تلتزم الدولة بألا تعتدى عليها الا بالقدر الذى تستلزمه الظروف ، ولكنها لا تضع على عاتق الدولة التزامات متعددة (١) .

ان الحرب العالمية الأولى ، وما ترتب عليها من نتائج ، كالأزمة الاقتصادية التى اجتاحت العالم ، وانتشار البطالة كنتيجة لها ، حدا بالدول المتطورة الى الاعتراف بضرورة تدخل الحكومة لتحقيق زيادة الانفاق الحكومى ، وتحقيق التوظيف الكامل عن طريق المشروعات العامة ، فكان ذلك الحجر الأساسى فى اتجاه الحكومات الجديدة وفى نطاق الادارات العامة . ومن أمثلة ذلك ما حدا بالرئيس روزفلت رئيس جمهورية الولايات المتحدة الأمريكية من أن يحدث ثورة فى الحكومة الأمريكية ، وذلك باتباع سياسته المشهورة باسم (The New Deal)

ولو أن سياسته هذه، سياسة تدخل الحكومة لتنفيذ المشروعات العامة ، قوبلت بشئ من الصعوبة فى البداية ، الا أن النجاح الباهر الذى

حققته تلك السياسة أدى بالرأى العام الأمريكى الى الاقرار العام بالدور الذى تلعبه الحكومة فى النشاط الاقتصادى بصفة عامة والضمانات الاجتماعية والشرعية والاتحادات العامة ، وبمساعدة الحكومة للتعليم ، وتدخلها فى جميع المجالات لتيسير الضمانات للأفراد والرفاهية للمجتمع (٢) .

وقد تطلب هذا التغير زيادة فى عدد الموظفين والعاملين فى الجهاز الحكومى ، وتنوع اختصاصاتهم ومؤهلاتهم وتوفير الضمانات لهم ، فكان ذلك سببا فى زيادة أعباء الميزانيات لمجابهة هذا التطور بشكل عام ، وما يخصص فيها من مرتبات ومعاشات والضمانات الخاصة للموظفين بشكل خاص . كما استحدث هذا التغير اتجاهات عامة ومعاصرة أو مبادئ عامة نجدها فى كل دراسة وفى كل تنظيم ، فأدى هذا التوسع الضخم السريع الى تسمية هذا العصر بعصر التنظيم الكبير Mass Organization فانهمكوا فى بيان أسس هذه التنظيمات وأهدافها ، وتركيب بنائها ، ومشكلات الادارة فيها (٣) . فاحدى السمات الظاهرة فى الحكومة الحديثة هى مقدار ما تنهض به من عدد كبير ومتزايد من الوظائف التى يتطلب تنفيذها جهازا اداريا متشعبا ، ونتيجة لهذا أصبح معظم ما تنهض به الحكومات اليوم يندرج فى طبيعته تحت الأعمال الادارية ، ولذا زادت أهمية الادارة العامة فى الاداء الحكومى ، دون أن ينقص ذلك من شأن التشريع أو القضاء .

ان تطور الجهاز الادارى للحكومات الحديثة الى حجمه الحالى يتفق — بصفة عامة — مع نشوء النظام الصناعى ، لأن المجتمعات الصناعية

(١) الدكتور سيد محمود الهوارى — الادارة العامة — مطبعة الانصاف — بيروت لبنان — الطبعة الاولى سنة ١٩٦٤ — ص ٢٠ — ٢١ .

(٢) الدكتور سليمان محمد الطباوى — مبادئ علم الادارة العامة — دار الفكر العربى — الطبعة الاولى سنة ١٩٦٠ — ص ٢٨ .

(٣) الدكتور عبد الملك عودة — الادارة العامة والسياسة — مكتبة الانجلو المصرية — الطبعة الاولى — القاهرة سنة ١٩٦٢ — ص ٥٦ — ٥٨ .



الحضرية تعتمد على حكوماتها في نواح متعددة ، باعتبارها منظمة ووسيلة مساهمة وموفرة للخدمات ، ومصدر الاعانات والقروض ، وعاملة على الارتفاع بالمستويات القومية للحياة الكريمة وكأداة لتشخيص الأدواء الاقتصادية والاجتماعية وعلاجها .

ونتيجة لتطور وظيفة الحكومات الحديثة ، وازدياد الأعباء الملقاة على عاتقها ، ارتفع عدد الموظفين العموميين مثلا في الحكومة الامريكية الاتحادية الى مليونين ونصف مليون في عام ١٩٥٧ بعد أن كان عددهم أقل من مائة ألف موظف في سنة ١٩٠٠ ، وبلغت الزيادة أقصاها بسبب الحرب وما تلاها من أحداث ، وما صاحبها من توتر دولي رتب مسؤوليات متزايدة تتحملها الحكومة الاتحادية ، كما تضاعف عدد الموظفين المدنيين في إنجلترا من ١٧٢٠٠ موظف في سنة ١٩١١ الى ٧٢٥٠٠ موظف في سنة ١٩٥٥ ، وفي فرنسا ازداد عدد الموظفين المدنيين من ٧٠٠٠٠ موظف سنة ١٩٣٣ الى ٩٧٠٠٠٠ موظف في سنة ١٩٥٠ .

هذا الاتساع في نشاط الدولة المعاصرة وتنوعه اقتضى الوقوف على التجارب المقارنة للدول التي سبقت في مضمار الإصلاح الإداري .

٢ — ظهور الدول الجديدة حديثة الاستقلال في آسيا وأفريقيا ، وحاجتها الماسة الى تطوير أجهزتها الادارية للنهوض بأعباء التنمية الاقتصادية والاجتماعية ، مما يتطلب اجراء دراسات مقارنة للنظم الادارية في الدول المتقدمة للاحاطة بأحدث اساليب الادارة والتنظيم فيها .

٣ — حاجة أجهزة المعونة الفنية في المجال الإداري — والتي أدركتها أخيرا — الى دراسات بيئية مقارنة للامور الادارية المحلية السائدة في الدول الحديثة والنامية ، ليتسنى لها حل مشكلاتها على أساس سليم من الواقع ، بدلا من فرض حلول أجنبية غريبة على بيئتها وتقاليدها ، فيكون مصيرها الاخفاق .

لهذا فقد دأب خبراء الادارة العامة بالأمم المتحدة ، ومعظمهم من أساتذة الادارة العامة في الجامعات الى أن يتجهوا في دراساتهم نحو دراسة النظم والاساليب الادارية المختلفة في دول متعددة ، والى محاولة الوصول الى اساليب للدراسات المقارنة ، Methodology وترتب على ذلك أن ظهرت دراسات عديدة تحاول صراحة ، أو ضمنا ، تخطيط اطار للدراسات المقارنة في الادارة العامة ، فهناك من الأبحاث والمحاولات ما مهد الطريق للوصول الى نماذج للبحث ، ومنها ما استعمل طريقة معينة أمكن أن يصبح أسلوبا معترفا به ، ومنها ما عمد صراحة الى التركيز على دراسة وتصميم هذه الاساليب ، وبذلك أصبحت الدراسات الادارية المقارنة أحد الميادين الرئيسية لدراسة الادارة العامة ، ولقد تأكدت أهميتها في السنوات الأخيرة بدرجة أن دعت الى اعادة طبع مؤلفات العلماء في أصول الادارة العامة ، ليتضمن فصلا عن الادارة العامة المقارنة .

وأصبحت معظم كليات الادارة العامة ومعاهدها تتضمن مناهجها برامج خاصة في الادارة العامة المقارنة .

### المشكلات التي تعترض الدراسات المقارنة :

ان الدراسات المقارنة في الادارة العامة ما زالت تعاني مشكلات كثيرة بالرغم من التقدم الملحوظ الذي أحرزته هذه الدراسات ، وما تميزت به من المعرفة الادارية على الصعيد المقارن في الآونة الأخيرة . ويعزى ذلك في رأينا الى حداثة هذه الدراسات ذاتها ، فكان لابد لها من أن تواجه مشكلات كثيرة بعضها لم يجد حولا حتى الان ، ومن هذه المشكلات تداخل المتغيرات التي ينصب عليها البحث المقارن كالعوامل السياسية والاقتصادية والحضارية ، وسرعة تفاعلها وتغيرها مما يحول دون استخراج قواعد عامة ، وأنماط ثابتة نسبيا بحيث يمكن تأكيد رابطة السببية ، والتدليل على أن ظاهرة معينة سببها أو ينجم عنها ظاهرة أخرى . وصعوبة فهم

التقاليد والأحوال الاجتماعية والسياسية والنظرية السائدة في الدول المختلفة ، وقلة البيانات والإحصائيات الدقيقة والمنظمة ، وأحيانا عدم توافرها ، وخاصة في الدول النامية والدول الحديثة الاستقلال ، والتي تعتبر أساسا للمقارنة وان توافرت فان نتائجها لا يمكن الوثوق بها . ومنها أيضا الابتعاد عن الموضوعية التي تتمثل في احجام الكثير من العاملين في حكومات الدول المختلفة عن نقد أنظمتهم في التقارير التي يقدمونها الى المؤتمرات الدولية التي يمكن أن تتوافر لديها حصيلة كبيرة عن هذه الدراسات ، فكان من نتيجة ذلك كله أن تعددت الاتجاهات والأساليب العلمية في البحث الإداري المقارن ، وحال دون التوصل الى أسلوب قياسي علمي واضح سليم ميداني ينصب عليه كثير من الدراسات المعاصرة في الإدارة العامة المقارنة ويعتبر الشغل الشاغل لروادها اليوم (١) .

#### أساليب في الدراسات المقارنة :

##### أولا - الأساليب التي سادت الدراسات ابتداء :

على الرغم من المشكلات التي تعترض الدراسات المقارنة في الإدارة العامة والعقبات التي تواجهها ، متمثلة في القدرة النسبية لمادتها نظرا لحدائتها ، وتشنت الدراسات في شأنها ، فإنها عتد سريعا أحد مجالات الإدارة العامة الخطيرة في نظر العالم والخير ، لما تميزت به من تقدم ملحوظ في المعرفة الإدارية في الصعيد المقارن في الآونة الأخيرة .

ويعزى ذلك الى اعتبارات العملية والمصلحة التي أوردناها وكان لها الدور الفعال في الاهتمام بهذه الدراسات ، مما أدى الى ظهور ثلاثة أساليب ابتداء ، اتسم أولها بالتحديد والوضوح ، في حين اتجه الآخران نحو التطور (٢) .

١ - الأسلوب الأيديولوجي - وهو يركز على المبادئ والمثل والعموميات ، ويقوم على تقديم مثل أو نماذج أو البحث عن طريق أفضل للأداء والاتجاز ، وقد ساد هذا الاتجاه إبان حركة الإدارة العلمية .

ومن أمثلة هذه الدراسات ، البحث الذي أجراه Borman B. Eaton عن تاريخ حركة الإصلاح الوظيفي في بريطانيا بعنوان : Civil Service in Great Britain : A History of Abuses & Reforms & their bearings upon American Politics.

في سنة ١٨٨٠ وفي هذا البحث قدم « آتيون » التجربة البريطانية كنموذج يحتذى في الإصلاح الوظيفي بالولايات المتحدة الأمريكية وقتئذ .

وكذلك البحث الذي قدمه سنة ١٨٨٧ « Woodrow Wilson » بعنوان The Study of Public Administration ونشرته وقتذاك مجلة علم السياسة الأمريكية . وثمة أمثلة لدراسات أحدث ، منها الكتاب الذي أصدره سنة ١٩٣٠ Leonard D. White حيث عرض لنماذج من نظم التوظيف في عدة دول بعنوان :

The Civil Service in the Modern States

٢ - الأسلوب الوصفي - ويركز على حالة وحيدة يعالجها من الناحية التاريخية ، أو يعنى بحالة إدارية واحدة معينة أو دولة بمفردها .

ومن أمثلة هذه الدراسات البحث الذي أجراه الأستاذ ( مورو برجر ) أستاذ علم الاجتماع بجامعة برنستون الأمريكية عن التكون الاجتماعي للبيروقراطية في مصر ، وخاصة طبقة كبار الموظفين وأصدره سنة ١٩٥٧ بعنوان : Modern Egypt Bureaucracy and Society in

٣ - الأسلوب التجريدي - ويعنى بوضع قواعد واستخلاص الأصول العامة ، بغض النظر

(١) دكتور عبد الكريم درويش ونكتورة ليلي تكللا - أصول الإدارة العامة - مكتبة الانجلو المصرية . القاهرة

سنة ١٩٦٨ . ص ١٥٦ .  
(٢) F.W. Riggs : «Trends in the Comparative Study of Public Administration, (I.R.A.S., Vol. XXVIII, 1962).



أخرى كانت تحل محل تلك الأساليب التي سادت ابتداء أو تتعاون معها .

### ثانياً - الأساليب الحديثة :

١ - الأسلوب التجريبي هو الذى يعنى بالجانب التطبيقي العملي، ويحاول هذا الأسلوب أن يحل محل الأسلوب الأيديولوجي . اذ أنه يقوم على أساس تقديم نظام ادارى معين ، وشرحه كنموذج ادارى جيد للاقتداء به ، فهو يستند على الأبحاث التي يغلب عليها طابع التعميم ، ووضع الأصول والقواعد العامة ، وقد ظهر هذا الأسلوب منذ قيام هيئة الأمم المتحدة وبرنامجها في الإدارة العامة ، حيث ان الباحث من دراسته يحصل على خصائص جيدة لأنظمة عدة ، ومن ثم يجمع توصيات عامة مطلقة تستهدف هذه الجهود الكشف عن الأصول العامة للعمل الإداري .

ومن أمثلة ذلك التقرير الذى يتخذ شكل قائمة استفسارات وأسئلة للإجابة عليها ومعدة بمعرفة لجنة الأمم المتحدة المختصة بمشكلات الإدارة

عن التفاعل والتأثير المتبادل بين الايكولوجية (١) ( البيئة ) المحلية وبين الادارة العامة . ولكن مع تقدم دراسة الادارة العامة بدا واضحا عدم سلامة التحويل على تلك الأساليب وحدها في الدراسات المقارنة للادارة العامة . وان كانت لا تزال تحتفظ بوجودها لأسباب ، منها أن ما يستند عليه الأسلوب الأيديولوجي من أصل عام واحد مثل ( الكفاية ) أو ( الصالح العام ) لا يمكن أن يعتبر أساسا في التزود بتوجيهات كافية واضحة في العمل ، كما أن الأسلوب الوصفي بحد ذاته ينضوي تحته استخلاص العموميات والقواعد والفروض التي تحدد أصول السلوك ، وأوجه الارتباط بين المتغيرات، وبذلك يجمع تحت منطوياته أسلوبا آخر ، هو الأسلوب التأسيلي ، وبالتالي فان اتباع الأسلوب التجريدى يعنى التطبيق الحرفي لقواعد الأصول العامة من الناحية الشكلية الرسمية فقط ، وليس من الناحية الواقعية الفعلية . ولهذا ظهرت في أفق الدراسات المقارنة للادارة العامة أساليب

(١) الايكولوجية - في أبسط معانيها - تعنى دراسة العلاقة بين الطبيعة والانسان ، فهي ليست مجرد وصف بسيط للظروف البيئية وأثرها في تحديد أوجه النشاط البشرى وبخاصة في مجال الحياة الاقتصادية ، مثل مباشرة أعمال معينة بالذات تهيم الظروف الجغرافية لقيامها . وانما الايكولوجي في مجال دراسة النسق الايكولوجي تتبع العلاقات المتبادلة بين الانسان والبيئة العامة ، وأثر هذه العوامل البيئية في الانسان والنظم المختلفة ، من اقتصادية وسياسية ودينية وغيرها .

فكلمة ايكولوجيا - مشتقة من أصل يوناني معناه ( بيت ) أو ملجأ ، ولكن في المعنى اليوناني فان اللفظ لا يقتصر على المسكن ، بل وأيضا على الاشخاص الذين يقيمون فيه ، والنشاط اليومية التي يقومون بها من أجل العيش . ولقد أدخلت كلمة ايكولوجي Ecology لأول مرة الى العلوم البيولوجية على يد عالم الاحياء الالماني أرنست هيكل Ernest Heekel في عام ١٨٦٩ ، للإشارة الى العلاقات المتبادلة بين النباتات والحيوانات التي توجد معا في بيئة طبيعية معينة . ولكن استخدام النهج الايكولوجي في مجال العلوم الانسانية لم يظهر الا في أوائل القرن العشرين في أعمال عالم الاجتماع الأمريكي تشارلس جالبن Charles Galpin في كتابه عن التشریح الاجتماعي لأحد المجتمعات المحلية الزراعية Social Anatomy of an Agrarian Community سنة ١٩١٥ . بيد أن جالبن لم يستخدم صراحة كلمة ( ايكولوجية ) . الا أنه في دراسته للأسر القروية التي تعيش في إحدى مقاطعات أمريكا ، وهي الدراسة التي يشتمل عليها ذلك البحث ، كان قد أوضح في تبيان العلاقات المتبادلة بين الناس والبيئة بطريقة تحليلية فيها كثير من العمق والفهم ، ثم عبر عن هذا كله في طريقة عامة تبين أنواع الأنشطة وتوزيعها في مختلف المناطق ، وكان غرضه من ذلك أن يدل على أنه في كل مجتمع من المجتمعات الانسانية يوجد ما يسميه بالمناطق الطبيعية Natural Areas التي تظهر تلقائيا نتيجة لتوافر ظروف ايكولوجية معينة . وان كل منطقة من هذه المناطق تتطلب نوعا أو أنواعا من النشاط الاجتماعي يتلاءم مع هذه الظروف ، ولم يلبث هذا الاتجاه أن انتشر في كتابات علماء الاجتماع الآخرين في أمريكا مثل روبرت بارك Robert Park الذي حاول في العام نفسه سنة ١٩١٥ أن يدل على أن المدينة ظاهرة طبيعية تنشأ نتيجة لتوافر عوامل طبيعية لا يمكن التحكم فيها ، أو أن لكل مدينة من المدن تنظيمها الخاص بها ، وتنقسم بمقتضاها الى مناطق مختلفة لكل منها نشاطها الخاص ، سواء أكان ذلك النشاط صناعيا أم تجاريا أم مسكنا ، بل أن لكل منطقة خصائصها الاجتماعية والثقافية التي تطبع حياة أهلها بطابع خاص .

ومثل هذا الاتجاه يظهر في كتابات بيرجس Burgess الذي يعتبر هو أيضا من أكبر علماء الاجتماع الأمريكيين الذين اهتموا بالدراسة الايكولوجية ، وبخاصة مسألة التناظر بين المناطق الطبيعية في المدينة والظواهر الاجتماعية والثقافية . فالمناطق المتخلفة في المدينة مثلا هي بطبيعتها مئوى طبيعي للجريمة ، والرقيلة ، والامراض ، والفساد، والتفكك العائلي ، وغير ذلك من السلوك والانحراف .

وأول من تطرق الى الايكولوجية في الادارة هو الاستاذ جون كوز John Gaus في بحث له بعنوان :  
Reflections on Public Administration

العامه ؛ طبقا لاتفاقات بين هيئة الامم واليونسكو .

٢ — الأسلوب التأسيلي : ويتضمن قدرا لا بأس به من الشرح التحليلي ، فهو يعنى أساسا الى جانب وصف البناء الادارى بتفسير الظاهرة الادارية موضوع البحث ، فهو يعنى بأوجه التماثل والاختلاف فى أشكال وتكوين النظم الادارية . كما يعنى بوظائف هذه النظم والتغيرات المرتبطة . فهو يعمد الى تطبيق الأسلوب العلمى المطبق فى دراسة العلوم الطبيعية فى نطاق العلوم الادارية ، ويحاول استخلاص قوانين تحكم الأوضاع الادارية ، وتحدد شروط وظروف تطبيقها ، ويعالجها من زاويتها الاجتماعية البحتة . ومن احسن الأمثلة على ذلك ما أجراه الأستاذ ( مروبجر ) أستاذ علم الاجتماع بجامعة برنستون الأمريكية عن التكوين الاجتماعى للبيروقراطية فى مصر ، وخاصة طبقة كبار الموظفين ، وأصدرها سنة ١٩٥٧ ، ويمكن مقارنتها بالدراسات الاجتماعية التى أجراها العلماء عن البيروقراطية الأمريكية ، ولهذا فان هذا الأسلوب يقوم على تأصيل المسائل ، واستخلاص القواعد ، بدلا من الأساليب الوصفية .

٣ — الأسلوب البيئى : يتميز هذا الأسلوب بكونه من أحدث الأساليب التى ظهرت فى الدراسات المقارنة فى الإدارة العامة ، ويعتمد على الدراسة الشاملة لمختلف الأوضاع والظروف المحيطة بالظاهرة الادارية وتطورها ، فهو يعكس حقيقة التفاعل والتأثير المتبادل بين الإدارة العامة وبيئتها المحلية ، فيركز على دراسة العوامل البيئية المحيطة بالمجتمع ، ومدى تأثير هذه العوامل على ادارته العامة . وقد ظهر هذا الأسلوب فى بحث للأستاذ John Gaus (١) .

بعنوان Reflections on Public Administration حيث دعا فيه الى دراسة الإدارة العامة من زاوية البيئة المحلية التى تعيش فيها ، لكى يمكن الوقوف على مدى التفاعل والتأثير المتبادل بينها وبين بيئتها المحلية ، ولكى

يأتى تطبيق الأصول والقواعد العامة فى الدول الجديدة تطبيقا واقعيا فعليا ، ولكى لا تصطدم بالأوضاع البيئية المحلية والدينية والعائلية والمعيشية السائدة فيها . اذا ما بحثت العوامل البيئية لتلك الدول ، والوقوف على مدى ملائمة تلك الأصول والقواعد لها .

فالأسلوب البيئى يعنى بالدراسة التى تتعرض أساسا الى وصف العناصر المميزة للبيئة ومدى ترابطها بالإدارة ، وكيف يمكن لهذه العناصر ان تؤثر على شكلها واجراءاتها — بصفة خاصة — وعلى العملية الادارية بصفة عامة .

ويعتبر الأستاذ رجز Fred W. Riggs من اكبر المتحمسين لهذا الأسلوب الحديث . فهو لا يكتفى بمجرد الدعوة له ، وانما يبرز أهميته الحيوية كضرورة للمستقبل ، فهو يؤمن بأن الدراسة المقارنة للإدارة العامة ستظل متمسكة بضيق الأفق فى جوهرها ما لم تتحول عن طابعها التجريدى الذى يسودها الى الأسلوب البيئى فى معالجتها (٢) .

ولعل من مظاهر اهتمامه البالغ بهذا الأسلوب ،

ذلك الكتاب الذى أصدره أخيرا بعنوان The Ecology of Public Administration وفى هذا الكتاب يتناول بالدراسة البيئة لثلاثة نماذج ادارية Administrative Models فى الولايات المتحدة الأمريكية وتايلند والفلبين ، وهى نماذج ثلاث دول والمجتمعات الزراعية التقليدية ، والدول الصناعية الحديثة والمجتمعات المتطورة Transitional Societies التى نلمسها فى الدول الجديدة النامية ، وتعكس هذه الدراسة تجاربه كأمرىكى قضى سنتين فى جنوب شرقى آسيا يدرس ، ويعلم الإدارة العامة فى تايلند والفلبين . فيعالج فى كتابه هذا التطبيقات الادارية لهذه المناطق المختلفة على نطاق واسع فى وضعها البيئى . كما أوضح فى مقدمته أهمية هذا الأسلوب بالنسبة للدول الجديدة الحديثة الاستقلال .

(1) John Gaus, Reflections on Public Administration; Alabama University of Alabama Press, (1948). P. 9.

(2) F.W. Riggs, The Ecology of Public Administration; Asia Publishing House. Bombay, New Delhi, Madras London New York 1961.



# تنظيم الجهاز الإداري في اليابان

محمد حسن فتحي

لغت التجربة اليابانية في العشرين سنة الماضية أنظار العالم ، إذ أن ما بلغته عمليات التنمية - وبصفة خاصة تنحية الصادات من معدلات قد فاق كل التقديرات المألوفة . ولاشك أن التعرض لتقييم هذه التجربة يحتاج لدراسة واسعة تتناول الجوانب المختلفة للتغيير في المجتمع الياباني عقب الحرب العالمية الثانية ، إلا أنه يكاد يكون الإجماع على أن العنصر المرجح للنجاحات التي حققتها اليابان في مجال التنمية إنما يرجع إلى الإنسان الياباني نفسه، وما يتميز به من حب للنظام والطاعة وبساطة في العيش مع تعصب شديد لبلده ، ومع ذلك فإن هذه الصفات الطبيعية في المواطن الياباني لا تستطيع أن تمنع وحدها المعجزة ، بل لابد من نظام خاص يسيطر ويوجه ويقود . في هذا المقام الأخير يحدثنا الكاتب عن تنظيم الجهاز الإداري للدولة وفروعه وحدود سلطات كل منها . كما يشير الكاتب إشارة سريعة إلى السلطات الأخرى كسلطة العرش الإمبراطوري والسلطة التشريعية والسلطة القضائية .

مثل المحافظات والبلديات . وفي النطاق الذي ينجز به هؤلاء المحافظون والرؤساء مهام الدولة المفوضة فانه يطلق عليه « أجهزة الدولة » .

وبالإضافة للحكومات المحلية هناك هيئات خاصة أو هيئات حكومية مثل سكك حديد اليابان القومية ، شركة التلفزيون والتليفون اليابانية ، الهيئة اليابانية الاحتكارية وهيئات واتحادات أخرى يصل عددها الآن « ١١٢ » أنشئت لتنفيذ أعمال الدولة. وهذه الهيئات الخاصة تخضع لأشراف ورقابة الوزراء عن طريق سلطتهم في تعيين المديرين والأشراف المالي عليهم وتمثل بعض هذه الهيئات المكاتب الحكومية في تطبيق اللوائح والقوانين .

وعلى ذلك فإن التنظيم الكلي للإدارة القومية يغطي مساحة أكبر من تلك التي يغطيها التنظيم الإداري القومي الأصلي الذي يتكون من مكتب رئيس الوزراء والوزارات .

يدير مجلس الوزراء الجهاز الإداري في اليابان رسمياً إذ يشكل مجلس الوزراء والوزارات والأجهزة والهيئات تنظيمياً واحداً هو المسئول عن كافة أنشطة الدولة ما عدا الأنشطة القانونية والقضائية . ونتيجة لذلك كان من الطبيعي أن الأجهزة والهيئات التي تعنى بالإدارة القومية تنظم دستورياً تحت إشراف مجلس الوزراء .

ولما كانت الوزارات لا تغطي كافة مجالات أنشطة الدولة لذلك فإن الجزء الأكبر من هذه الأنشطة مفوض إلى رؤساء الحكومات المحلية

محمد حسن فتحي

مدير عام بالجهاز المركزي للتنظيم والإدارة

## ١ - المسؤولية المشتركة لإدارة أجهزة الدولة :

ينص دستور اليابان على تخويل اسناد السلطة التنفيذية لمجلس الوزراء .. ومجلس الوزراء نفسه مكلف بعدة أعمال إدارية أصيلة في الدستور ، فتتص المادة «٧٣» على أن لمجلس الوزراء الاختصاصات التالية :

- ( أ ) تنفيذ القوانين بأمانة .
- ( ب ) تعريف أعمال الدولة .
- ( ج ) سياسة العلاقات الخارجية .
- ( د ) إبرام المعاهدات .
- ( هـ ) إدارة الخدمة المدنية .
- ( و ) إعداد الميزانية وعرضها على مجلس النواب .
- ( ز ) إصدار قرارات مجلس الوزراء لتنفيذ الدستور والقوانين .

وعلى شمول هذه الاختصاصات إلا أنه يصعب القول بأن مجلس الوزراء يمكنه تنفيذ كافة أنشطة الدولة بنفسه .

وتنص المادة ٧٤ من الدستور على أن جميع القوانين وقرارات مجلس الوزراء توقع بمعرفة وزير الدولة المختص وتعتمد من رئيس الوزراء كما تنص المادة ٧٢ على أن رئيس الوزراء يمارس الرقابة والإشراف على مختلف الأفرع الإدارية. وبمعنى آخر فإن الدستور يفترض سلفاً أن وزراء الدولة هم الوزراء المختصون وعلى أن ينشأ تنظيم إداري مختص يعنى بأعمال الدولة .

وتطبيقاً لهذا الدستور فإن قانون مجلس الوزراء ينص على أن يقسم الوزراء فيما بينهم الأعمال الإدارية وتكفل كل منهم بقدر معين منها في حدود اختصاصه كوزير مختص .

وتنص المادة ٣٥ من قانون تنظيم الحكومة القومية بأن رئيس الوزراء وكل وزير في وزارته طبقاً لقانون مجلس الوزراء يكون مسئولاً ورقبياً على الأعمال الإدارية المتعلقة بوزارته . وهذه

الأعمال الإدارية لا تعدو مجال الإدارة العامة التي يظهرها مجال اختصاصات وسلطات الأجهزة الإدارية المماثلة التي يحددها القانون . وعموماً فكل قانون تأسيسي فيه جزء يسمى « واجبات الوزارة » وفيه يبين واجبات كل وزارة مشروعة تفصيلاً بقصد تسهيل تعاملها مع الجماهير التي تهتم بأنظمة الدولة .

وفي الواقع فإن كل وزير مختص له مسؤولية إدارية في كل مجال من الحكومة الوطنية لا يدلى بما له من سلطات عند التعامل في مجال أعماله التخصصية من خلال سلطته الشرعية . وفي كثير من الحالات نجد أن رئيس الوزراء أو أحد الوزراء المختصين ليس له سلطة لتنفيذ الأعمال التي هو بصدد الإشراف والرقابة عليها . وعلى سبيل المثال ، وزير المالية له مسؤولية إدارة الضرائب القومية ولكن ليس لديه السلطة لفرض أي نوع من الضرائب على المواطنين ولكن السلطة من شأن رئيس مكتب الضرائب .

والاختصاص المركزي لمجلس الوزراء هو التنسيق الذي يضمن توحيد الإدارة الحكومية المنفذة بمعاونة الأفرع الإدارية المختلفة .

وهذا هو السبب في أن الدستور يمنح رئيس الوزراء الذي يمثل مجلس الوزراء ، ممارسة الرقابة والإشراف على الأفرع الإدارية المختلفة. فإن قانون مجلس الوزراء ينص على أن هذه السلطة ينبغي أن تمارس متمشية مع السياسات التي سبق إقرارها في اجتماعات مجلس الوزراء، وأن رئيس الوزراء يجري المشاورة في اجتماعات المجلس ويعطى القرار في أي نقطة فيها خلاف من الناحية القانونية بين الوزراء المختصين .

وقد يوقف رئيس الوزراء التدابير أو الأوامر لأي مكتب إداري والتي تتعلق بعمل مجلس الوزراء . وهذه السلطات لرئيس الوزراء مطلوبة لتأمين سلامة ووحدة الإدارة القومية .



### ٣ - مجلس الوزراء :

#### ( أ ) تنظيم مجلس الوزراء :

— يتكون مجلس الوزراء من رئيس الوزراء رئيسا له ، ١٩ وزير للدولة ( الدستور مادة ٦٦ ( ١ ) ) ، وقانون مجلس الوزراء مادة ٢ ( ١ ) والوزارات والأجهزة التي يشرف عليها الوزراء هي :

١ - مكتب رئيس الوزراء .

٢ - وزارة العدل .

٣ - وزارة الخارجية .

٤ - وزارة التعليم .

٥ - وزارة الصحة والرفاهية .

٦ - وزارة المالية .

٧ - وزارة الزراعة والغابات .

٨ - وزارة التجارة الدولية والصناعة .

٩ - وزارة النقل .

١٠ - وزارة البريد والتليفونات .

١١ - وزارة العمل .

١٢ - وزارة التشييد .

١٣ - وزارة الداخلية .

— جهاز الشؤون الادارية .

— جهاز تنمية هوكايدو .

— جهاز الدفاع .

— جهاز التخطيط الاقتصادي .

— جهاز العلوم والتكنولوجيا .

— جهاز البيئة .

— وكالة الأمن العام القومية .

— وكالة التنمية الإقليمية لرأس المال القومي .

— مدير عام مكتب رئيس الوزراء .

ويلاحظ أن بعض وزراء الدولة يرأس اثنين أو أكثر من هذه المكاتب .

ويختار رئيس الوزراء من بين أعضاء مجلس النواب وبترشيح من المجلس ( مادة ٦٧ من الدستور ) .

ويعين الامبراطور رئيس الوزراء الذي رشحه مجلس النواب ( مادة ٦ من الدستور ) ويعين رئيس الوزراء الوزراء ويعزلهم ويختار معظمهم من أعضاء مجلس النواب ونوابه . ويجب ان يكون رئيس الوزراء والوزراء من المدنيين . ويمكن لرئيس الوزراء عزل الوزراء . وهذه السلطة في العزل هي القاعدة التي تحفظ سلامة ووحدة مجلس الوزراء .

#### ( ب ) إدارة مجلس الوزراء :

##### اجتماعات المجلس :

يقوم مجلس الوزراء بممارسة اختصاصاته خلال اجتماعاته ( قانون المجلس مادة ٤ ( ١ ) ) وتتكون سكرتارية المجلس من :

— رئيس سكرتارية لمجلس الوزراء ( يشغله وزير دولة ) .

— نواب رئيس سكرتارية مجلس الوزراء ( يحضرون الاجتماعات ولكن لا يشتركون في اتخاذ القرار ) .

ولا توجد هناك قواعد مكتوبة تنظم عملية اجتماعات مجلس الوزراء . وحاليا يجتمع مجلس الوزراء كل يوم ثلاثاء ويوم جمعة .

وأحيانا يتم اتخاذ القرار بالتمرير على أعضاء المجلس .

وبما أن مجلس الوزراء ، عند ممارسته لسلطته التنفيذية يكون مسئولا بأجمعه أمام مجلس النواب فإن من المفروض أن يكون قراره بأجماع الآراء . ورغبة في ضمان الاجماع على الآراء فإن رئيس الوزراء له الحق في تعيين وعزل الوزراء .

وكقاعدة فإن الموضوعات ترفع الى لجنة نواب الوزراء قبل عرضها على اجتماع مجلس الوزراء . وتعقد لجنة نواب الوزراء أيام الاثنين

والخميس أى الأيام السابقة لاجتماعات مجلس الوزراء . وهذا العرف السائد هو أهم استنباط للتنسيق بين الأفرع الادارية .

### (ج) الوحدات الفرعية لمجلس الوزراء :

#### سكرتارية المجلس :

وتختص بالآتى :

— ترتيب الأجندة .

— التنسيق الواجب للمحافظة على سلامة السياسات .

— تجميع وبحث المعلومات .

#### المكتب القانونى :

ويختص بالآتى :

— مراجعة اللوائح ومشروعات القوانين وقرارات مجلس الوزراء والمعاهدات .

— اعطاء الاستشارات والفتاوى القانونية لمجلس الوزراء ولرئيس الوزراء والوزراء .

#### مجلس الدفاع القومى :

ويختص بالآتى :

— مناقشة المسائل الهامة التى تتعلق بالدفاع القومى .

— يعتبر مجلس وزراء داخلى ، أعضاؤه هم رئيس الوزراء ووزير الخارجية ووزير المالية ومدير عام جهاز الدفاع والوزير رئيس جهاز التخطيط الاقتصادى .

#### هيئة الأفراد القومية :

ولقد أنشئت هذه الهيئة لتأمين حيداد الخدمة المدنية طبقا لقانون الخدمة المدنية وهى تحت الاشراف العام لمجلس الوزراء .

### ٤ — الوحدات الادارية القومية وبنائها التنظيمى :

يقسم قانون التنظيم الحكومى القومى الوحدات الادارية الى :

— مكاتب على مستوى الوزارات .

— وزارات .

— أجهزة .

— وكالات .

والسبب الرئيسى فى هذا القانون هو ايجاد معيار للبناء التنظيمى لهذه الأجهزة . والوحدات الأساسية الادارية هى المكاتب التى على مستوى الوزراء والوزارات .

أما الأجهزة والوكالات فهى ليست على نفس المستوى السابق . ولكنها تنشأ كأجهزة خارجية عن الوزارات والمكاتب على مستوى الوزارات تحت اشرافها .

وفى الحقيقة لا يوجد سوى مكتب واحد على مستوى الوزارة وهو مكتب رئيس الوزراء .

ولكل وزارة نائب وزير برلمانى ماعدا وزارة المالية ، وزارة الزراعة والغابات ، وزارة التجارة الدولية والصناعة ، ولكل منها نائبان . ونائب الوزير البرلمانى يساعد الوزير ويشترك فى تخطيط السياسات وبرمجة التخطيط ويعرف المسائل السياسية وينفذ قرارات الوزير ويمارس اختصاصات الوزير أثناء غيابه .

ولكل وزارة نائب وزير ادارى يساعد الوزير فى حفظ النظام فى الوزارة ويشرف على أعمال المكاتب والاقسام ، والأجهزة الملحقة ، والأفرع المحلية . وللمكتب رئيس الوزراء مدير عام واثنان مساعدان للمدير العام ويشغل منصب مدير عام المكتب وزير دولة .

وكما ذكر سابقا فان الأجهزة والوكالات تنشأ كوحدات مستقلة لجهة فى مستوى وزارة أو وزارة . ولكن فى حالات الضرورة القصوى فان الوكالة أو الجهاز يمكن وضعه فى جهاز أو وكالة يرأسها أحد وزراء الدولة .

وينشأ الجهاز عندما يكون هناك قدر كبير من الأنشطة التى تمارسها الوزارة تختلف عن باقى العمل ، ويعنى بأمرها رئيس ( مستقل



عن الوزير ) لضمان الكفاءة في العمل .

وتنشأ الوكالة ، عندما تغترض رقابة واشراف الوزير انجاز أهداف عمل معين ويمكن انجاز هذا العمل بطريقة أفضل دون اشراف ورقابة الوزير المباشرة . وهذه الوكالات هي :

- وكالة التجارة والتسويق .
- وكالة الأمن القومي العام .
- وكالة تنسيق الأراضي .
- وكالة التنمية الإقليمية لرأس المال القومي .
- الوكالة الادارية للاختيار القومي .
- وكالة سلامة التحقيق العام .
- وكالة حفظ التراث الخاص .
- وكالة علاقات العمل للبحريين .
- وكالة علاقات العمل المركزية .
- وكالة علاقات العمل للهيئات العامة والمشروعات القومية .

ويسمى رئيس الجهاز « المدير العام » ويسمى رئيس الوكالة بالرئيس .

ولا يمكن لرؤساء هذه الأجهزة والوكالات اقتراح اللوائح أو مشروعات القوانين أو أوامر مجلس الوزراء مباشرة للمجلس أو اصدار أى قرارات وزارية . وفيما عدا ذلك فإن الجهاز أو الوكالة يتمتع بكافة صلاحيات الوزارة تقريبا . للجهاز « نائب مدير عام » إلا اذا كان يرأس الجهاز وزير دولة فإن نائبه يكون « نائب وزير أدارى » ، وفيما يلى هذه الأجهزة :

— جهاز شئون القصر الامبراطورى

مكتب رئيس الوزراء .

— جهاز الشئون الادارية

مكتب رئيس الوزراء — رئيسه وزير دولة

— جهاز تنمية هوكايدو

مكتب رئيس الوزراء — رئيسه وزير دولة

— جهاز الدفاع

مكتب رئيس الوزراء — رئيسه وزير دولة

— جهاز التخطيط الاقتصادى

مكتب رئيس الوزراء — رئيسه وزير دولة

— جهاز العلوم والتكنولوجيا

مكتب رئيس الوزراء — رئيسه وزير دولة

— جهاز تسهيلات الدفاع الادارية

جهاز رئيس الوزراء — جهاز الدفاع .

— جهاز البيئة

جهاز رئيس الوزراء — رئيسه وزير دولة

— جهاز اقليم كيناوا الشمالية

جهاز رئيس الوزراء

— جهاز سلامة التحقيق العام

وزير العدل

— جهاز الضريبة الادارى

وزارة المالية

— جهاز التأمين الاجتماعى

وزارة الصحة والرعاية

— جهاز الغذاء

وزارة الزراعة والنباتات

— جهاز الغابات

وزارة الزراعة والغابات

— جهاز الأسماك

وزارة الزراعة والغابات

— جهاز الرخص والاقتراعات

وزارة التجارة الدولية والصناعة

— جهاز المشروعات الصغيرة

وزارة التجارة الدولية والصناعة

— جهاز التأمين البحرى

وزارة النقل

— جهاز التحقيق فى الحوادث البحرية

وزارة النقل

— جهاز الارصاد الجوية

وزارة النقل

— جهاز الدفاع ضد الحرائق

وزارة الداخلية

ويتم انشاء أو الغاء مكتب رئيس الوزارة ،

أو وزارة ، أو جهاز أو وكالة بقوة القانون .

وتشغل كل وحدة ادارية تدرجا هرميا يرأسه

الوزير أو الرئيس أو المدير العام . ويقسم قانون

تنظيم الحكومة القومى البناء التنظيمى الداخلى

الى ٣ مجموعات :

#### ( ١ ) الأقسام الفرعية الداخلية :

— فى مكتب رئيس الوزراء : سكرتارية —

مكتب — ادارة .

للحكومة أن تتمشى مع التنمية الاجتماعية والاقتصادية والعلمية .

وقد أشير الى أن هناك ميلا لاستغلال هذه المجالس بواسطة الإداريين المختصين للتهرب من المسؤولية الحقيقية الملقاة على عاتقهم .

#### هـ - المحافظ ( أو العمدة ) كجهاز دولة :

( أ ) كما ذكر من قبل ، فإن بعض أعمال الدولة تنفذ بمعرفة المحافظ أو العمدة تحت اشراف وتوجيه الوزير المختص . ( قانون الحكم المحلى مادة ١٥٠ ) . كما أن أعمال الدولة التى تقع على عاتقه محددة فى قانون الحكم المحلى ( مادة ١٤٨ ) وقد يلجأ الوزير المختص الى توجيه انذار للمحافظ ( أو العمدة ) اذا فشل فى اتخاذ الاجراءات الصحيحة بالرغم من تحذير الوزير المختص ( مادة ١٤٥ ) . وفيما يلى نص بعض المواد الموضحة لذلك :

#### المادة ١٥٠ :

ينفذ المحافظ أو رئيس المدينة ( العمدة ) الأعمال الادارية تحت اشراف وتوجيه الوزير المختص أو المحافظ .

#### المادة ١٤٦ :

( ١ ) اذا وجد الوزير المختص أن أى محافظ قد تعدى على القانون أو القرارات الوزارية أو تهلون أو تراخى فى ادارة أو تنفيذ أعمال الدولة فى نطاق سلطاته فإنه يبادر بانذار ذلك المحافظ كتابة حتى يأخذ الاجراءات الصحيحة فى مثل هذه الحالات فى الوقت الذى يحدده .

( ب ) اذا امتنع المحافظ الذى وجه اليه الانذار عن اتخاذ الاجراءات الصحيحة وفى الوقت المحدد فقد يلجأ لوزير المختص الى اقامة دعوى عليه فى المحكمة العليا لانذاره .

( ج ) بمجرد اقامة الدعوى يبلغ الوزير المختص المحافظ بهذه الواقعة .

— فى الوزارة : سكرتارية — مكتب — ادارة — فى الجهاز ( رئيسه وزير ) : سكرتارية — مكتب — فى جهاز ( رئيسه ليس وزيرا ) : سكرتارية — ادارة .

— **السكرتارية :** هى تنظيم استشارى وهى اساسا تعنى بالارشيف والوثائق ، والميزانية ، والاستشارة ، والعلاقات العامة والاحصاء ، والتحقيقات ... الخ . من خلالها تراقب وتنسق الأنشطة للمكاتب والادارات المختلفة .

— اما المكاتب أو الادارات فهى عبارة عن تنظيم خطى يعنى مباشرة بالواجبات للوحدة الادارية .

#### — الأقسام :

وتنشأ فى السكرتارية والمكاتب وانشاؤها أو الغاؤها يكون بقرار من مجلس الوزراء .

#### ( ب ) مكاتب الأفرع المحلية :

وتنشأ بالقانون لرعاية جزء من الوحدات الادارية فى الأماكن الواقعة خارج الرئاسات . وهناك مشكلات بالغة الأهمية فى مكاتب الأفرع المحلية منها تفويض السلطات اليهم . فهى مشكلة من وجهة نظر تنظيم الادارة الحكومية . وقد أشير الى أن سوء الادارة فى المكاتب الفرعية المحلية غالبا ما يسبب مشكلات مثل ازدواج الاشراف ، ومضاعفة الشئون الادارية ، والنقص فى الادارة الديمقراطية .

#### ( ج ) المنظمات المحلية :

هناك انواع كثيرة من المنظمات التى تنشأ للمادة ٨ من قانون تنظيم الحكومة الفرعية وأهم نوع من هذه التنظيمات هو المجلس الاستشارى .

وقد أنشأت الحكومة القومية مجالس استشارية كوسيلة للحصول على المعلومات من خبراء فى مختلف المجالات ، لتأمين عدالة الادارة ، ولضبط الرغبات المتعارضة والتنسيق بين مختلف مجالات الادارة . وانه لن المفيد



(د) تستدعى المحكمة العليا التي رفعت بها هذه الدعوى كلا الطرفين في تاريخ الاستجواب الذي يعقد خلال ١٥ يوما من تاريخ قبول الدعوى .

(هـ) اذا رأت المحكمة العليا أن الدعوى المرغوعة من الوزير المختص مقبولة فانها تصدر :أذارا كتابيا للمحافظ تأمره باتخاذ الاجراءات الصحيحة في وقت محدد .

(ز) اذا امتنع المحافظ عن الاذعان لمثل هذا الاعلام التضاىي في الوقت المحدد فيعود الوزير المختص الى رفع دعوى أخرى في نفس المحكمة العليا التي تستدعى كلا الطرفين خلال ١٠ أيام لاستجواب آخر .

(ح) متى اتخذ قرار حاسم فان الوزير المختص قد يتولى بنفسه اتخاذ الاجراءات الصحيحة على حساب المحافظ المخطيء .

(ط) وقد يعزل رئيس الوزراء مثل هذا المحافظ اذا اتخذ قرار حاسم في الفقرة (ز) .

(ى) حتى اذا اتخذ قرار حاسم في الفقرة (ز) فللمحافظ أن يرفع دعوى في نفس المحكمة العليا لالغاء قرار رئيس الوزراء بعزله ( الفقرة ط ) اذا اثبت أنه قد اذعن للقرار ( الفقرة هـ ) .

(ك) يكون القرار طبقا للفقرة ( هـ أو ز ) . متمشيا مع قواعد المحكمة العليا .

(ل) لا يكون للاستئناف تحت شروط الفقرة السابقة قوة التعطيل ( لا يترتب عليه وقف التنفيذ ) .

(م) اذا وجد المحافظ أن رئيس المدينة أو القرية قد تعدى على القانون أو القرارات الوزارية أو الحكومية أو تهاون في ادارة أو تنفيذ أعمال الدولة في نطاق سلطاته فانه يقوم بإفذاره أو اقامة دعوى ضده في محكمة الحى وتتبع معه باقى الاجراءات السابقة .

(ن) يصبح المحافظ أو العمدة المعزول طبقا للفقرة (ط) أو الفقرة السابقة غير صالح للعمل في أى مكتب من مكاتب الدولة الملحقه بالمحافظات بمستوياتها المختلفة، أو أى مكتب عام من المكاتب المحلية العامة لمدة سنتين من تاريخ عزله .

(س) أى اعتراض على العزل طبقا للفقرة (ط) أو (م) يجب أن يقدم خلال فترة ثلاثين يوما من تاريخ الاخطار .

## حكومة اليابان

### الامبراطور :

لا توجد لدى الامبراطور الذى يعتبر رمزا لليابان ويمثل شعبه أى سلطات فيما يتعلق بالحكومة ، ولكنه يصدر القوانين في الموضوعات المتعلقة بالدولة بمشورة وموافقة مجلس الوزراء مثل تعديل الدستور والقوانين وقرارات مجلس الوزراء والمعاهدات ودعوة المجلس العام وحل مجلس النواب واعلان الانتخابات العامة لأعضاء المجلس العام والتصديق على تعيين وعزل الوزراء .. الخ واعتماد أوراق السفراء والوزراء ومنح الشرف واستقبال السفراء الأجانب والوزراء .

وهو يعين أيضا رئيس الوزراء ورئيس القضاة للمحكمة العليا المرشحين بمعرفة مجلس النواب والوزراء على التوالي .

وقد يلزم القنويه .. بأن مركز الامبراطور بعد الحرب في اليابان أصبح يختلف عما كان عليه قبل الحرب عندما كان الامبراطور منبع السلطة .

والعرش الامبراطورى وراثى من الآباء للأبناء .

### مجلس النواب :

يتكون مجلس النواب في الواقع من مجلسين هما مجلس ممثلى الشعب ومجلس المستشارين

وهو أعلى سلطة في الدولة ، والجهة الوحيدة التي تصدر قوانين الدولة .

ويتكون مجلس ممثلى الشعب من ٤٩١ عضوا ينتخبون مباشرة من الشعب من ١٢٤ دائرة من ضمنها أوكيناوا ( عادة من ٣ الى ٥ أعضاء عن كل دائرة ) ومدة العضوية لممثلى الشعب أربع سنوات ولكنها تنتهى فى حالة حل المجلس قبل نهاية الدورة الكاملة .

ويتكون مجلس المستشارين من ٢٥٢ عضوا ينتخبون أيضا من الشعب منهم ١٠٠ من الدوائر الشعبية ، ١٥٢ من الـ ٤٧ محافظة متضمنة أوكيناوا . ( من ٢ — ٨ أعضاء لكل محافظة ) والمدة لأعضاء مجلس المستشارين هى ٦ سنوات ويعاد انتخاب نصف العدد ثلاث سنوات .

والتصويت مكفول للجميع ولا يوجد أى تمييز بسبب الأصل أو العقيدة أو الجنس أو الحالة الاجتماعية أو العائلية أو التعليم أو الملكية أو الدخل .

• ويبدأ مجلس النواب دورته العادية لمدة ١٥٠ يوما من منتصف ديسمبر كل عام ويمكن أن تمتد لمدة واحدة فقط ويمكن لمجلس الوزراء أن يطلب عقد جلسة غير عادية كلما تطلب الأمر ذلك .

ولكل من المجلسين سكرتارية ومكاتب قانونية ملحقه به .

ولكل من المجلسين نفس السلطات ولكن فى بعض الحالات الاستثنائية يكون لقرار ممثلى الشعب الأسبقية على مجلس المستشارين .

### مجلس الوزراء :

تقتصر السلطة التنفيذية على مجلس الوزراء الذى يتكون من رئيس الوزراء وتسعة عشر وزيرا للدولة ( متضمنا أربعة وزراء بدون وزارة ورئيس سكرتارية مجلس الوزراء ومدير مكتب

رئيس الوزراء ) وكلهم — مجتمعين — مسئولون أمام المجلس .

ويقدم المجلس استقالة جماعية عندما يصبح منصب رئيس الوزراء شاغرا أو عندما تنقصد دورة الانعقاد الأولى بعد الانتخابات العامة لأعضاء مجلس ممثلى الشعب .

وإذا ما طرح مجلس ممثلى الشعب اقتراحا بسحب الثقة أو اعترض على الثقة بالحكومة فيلترم أيضا أن يقدم مجلس الوزراء استقالة جماعية . إلا إذا حل المجلس خلال عشرة أيام .

ويلزم أن يكون رئيس مجلس الوزراء مختارا من أعضاء مجلس النواب وهو يعين الوزراء ويعزلهم . وعندما يمثل رئيس الوزراء مجلس الوزراء فإنه يعرض المطالب على المجلس ويقدم له التقارير عن الأعمال العامة والعلاقات الخارجية ويمارس الاشراف على مختلف الأفرع الإدارية .

ويتضمن مجلس الوزراء مكتب رئيس الوزراء أو اثنتى عشرة وزارة وكذا سكرتارية مجلس الوزراء والمكتب القانونى وهيئة الأفراد القومية ومجلس الدفاع الوطنى .

ويوجد مجلس للمحاسبات ويتكون من ثلاثة مراقبين مستقلين طبقا للدستور .

### السلطة القضائية :

كل السلطة القضائية مخولة للمحكمة العليا وكذا فى المحاكم الأدنى مثل المحاكم العالية ومحاكم الاحيار ومحاكم العائلات والمحاكم الجزئية .

ولا يمكن انشاء محاكم غير عادية ولا يمكن لاي تنظيم فى السلطة التنفيذية أن يكون له سلطة قضائية نهائية وقضاة المحكمة العليا ، فيما عدا القضاة الذين يعينهم الامبراطور ، يعينون بمعرفة مجلس الوزراء وكذا قضاة المحاكم الأدنى ولكنهم يختارون من كشف معد بمعرفة المحكمة العليا .



# ندوات علاقات بحث مؤتمرات

## مؤتمر التخطيط القومى الشامل

اولا — فيما يتعلق بالسياسات القومية للتنمية :  
الاسراع فى تشكيل المجالس القومية المتخصصة  
مع توضيح ما اذا كان دورها يقتصر على رسم  
السياسية العامة ام ان لها دورا فى دراسة  
الخطط ومتابعة تنفيذها ، مع ضرورة توضيح  
العلاقة بين هذه المجالس القومية والمجالس  
النوعية والهيئات العاملة فى مجال التخطيط .

اشراك القاعدة الجماهيرية فى رسم السياسات  
عن طريق المجالس الشعبية بالمحافظات  
والتنظيمات السياسية والنقابية والمهنية .

ان تنطوى السياسات القومية على مؤشرات  
كافية تحدد اتجاهات التنمية فى المستقبل  
ومجالاتها وأولوياتها ، على ان تعلن هذه  
السياسات لكافة الأجهزة الرسمية والشعبية  
والجماهيرية بوسائل الاعلام المناسب .

عقدت برامج القادة الاداريين فى الفترة من  
٣٠ سبتمبر الى نهاية نوفمبر ١٩٧٢ مؤتمرها  
الاول للبحوث هذا العام حول موضوع «الأبعاد  
الادارية للتخطيط القومى الشامل» وقد تناولنا  
فى عدد سابق من المجلة دواعى اختيار هذا  
الموضوع مجالا للدراسة بالمؤتمر والجهود التى  
بذلت للاعداد له . وعلى ذلك نتناول فى هذا  
العدد من المجلة ملخصا بأهم توصيات المؤتمر  
واتجاهات هذه التوصيات .

وقد لاحظ المؤتمر — بادىء ذى بدء — ان  
نظام التخطيط القومى الشامل الذى الزمت به  
الدولة كمنهج حتى يندفعه الوثائق الأساسية  
الثقافية وآخرها برنامج العمل الوطنى امر  
مستهدف لا يمكن توفير جميع مقوماته فى مدى  
قريب وانما يتطلب الأمر وقتا طويلا يتم فى خلال  
تطبيق هذا الأسلوب تدريجيا . ولتحقيق الوصول  
الى هذا النظام فقد اوصى المؤتمر بالآتى :

اتاحة الوقت الكافي لتطبيق السياسات القومية للتنمية حتى يتضح عمليا متطلبات التغيير واتجاهاته على أن يكون هذا التغيير مدروسا .

أن تولى السياسات القومية اهتماما خاصا بوضع الأسس الكفيلة بخلق المواطن الصالح القادر على مسيرة روح العصر .

### ثانيا - فيما يتعلق بسياسات التخطيط القومى الشامل - أوصى المؤتمر بالآتى :

أن تترجم السياسات القومية للتنمية الى أهداف قومية تخطيطية تتسم بالوضوح والتحديد والتوازن بين احتياجات التنمية وبين الإمكانيات المتاحة والمتوقعة .

أن يتضمن القانون المزمع صدوره فى شأن طريقة اعداد الخطة النص على اشراك المواطنين فى اعدادها بما يكفل الافادة من آرائهم ، وبالنص على ضرورة الالتزام بالخطة واعتبار الخروج عليها موضع مساءلة جادة مهما علا مستوى الشخص المسئول ، والنص على توضيح حدود استخدام مصادر التمويل الأجنبية والأسس الكفيلة بتشجيع المواطنين على الادخار ، واعادة النظر فى النظام الغربى .

مراجعة التشريعات الصادرة فى شأن التخطيط القومى وتعديلها بما يتفق والتنظيمات التى استجبت بعد صدورها مثل القطاع العام والادارة المحلية .

تقسيم الدولة الى اقاليم تخطيطية متكاملة اقتصاديا واجتماعيا مع وضع تخطيط شامل للتنمية بهذه الاقاليم .

تعميق دور القطاع الخاص فى وضع وتنفيذ الخطة القومية الشاملة مما يتطلب حصرا لامكانيات هذا القطاع ، واتخاذ الوسائل الكفيلة بتوجيهه ، وتوفير الضمانات اللازمة للقيام بدوره .

أن تتضمن الخطة القومية الشاملة خطة فرعية للإصلاح والتنمية الادارية تستهدف توفير جهاز ادارى على مستوى عال من الكفاءة والصلاحية بما يهيئ له القدرة على تنفيذ خطة التنمية .

الاهتمام بتنمية الوعى التخطيطى بالوسائل المناسبة لتعديل المناهج الدراسية ، ومشاركة من أجهزة الاعلام ، واسهام ايجابى من الاتحاد الاشتراكى .

### ثالثا - فيما يتعلق باعداد الخطة القومية الشاملة - أوصى المؤتمر بالآتى :

ضرورة اجراء مسح وحصر الموارد المتاحة ، على أن يتم هذا الحصر مرحليا طبقا لبرنامج زمنى محدد توضح فيه اولويات .

وضع نظام محاسبى موحد لوحدات الجهاز الادارى يكفل توفير البيانات التخطيطية في وحدات هذا الجهاز .

تطوير البيانات الاحصائية الحالية الى مستوى عال من الكيف والدقة والموضوعية وذلك بتوضيح الغرض من البيانات ، ومنع الازدواج والتضارب بينها ، وتبسيط أسلوب تجميعها وضبط التوقيتات الزمنية التى تستغرقها .

تحديد الأهداف التخطيطية تحديدا منطقيا يستند على أساس من الاحصاءات والدراسات التى تراعى القدرة الحقيقية للنمو والقوانين الاقتصادية العامة .

ضرورة وضوح الأهداف التخطيطية لادى كل من المخطط والمنفذ والمتابع وذلك على المستويات المختلفة بما يضمن حسن المشاركة فى اعداد الخطة وتنفيذها .

تحديد مضمون الاطار العام للخطة والمراحل التى تمر بها ، وتوضيح المفاهيم الأساسية فى اعداد الخطة .



اعادة النظر في قانون المؤسسات بما يتفق  
ودور المؤسسة والوحدة الاقتصادية في مجال  
التخطيط بتحويل المؤسسة سلطة تحريك رؤوس  
الاموال بين وحداتها بما يسمح لها باقراض بعض  
الوحدات بفائض وحدات أخرى .

تأكيد أهمية دراسة المشروعات في اعداد  
الخطة على ضرورة تكامل هذه الدراسة وتسلسلها  
على المستويات المختلفة ، وان تصحب المشروعات  
الانتاجية الرئيسية دراسة لمشروعات الخدمات  
المكملة لها ، واعداد هذه الدراسات في وقت  
مبكر يسمح بارسالها الى أجهزة التخطيط وقت  
طلبها .

دراسة الوسائل البديلة على نطاق واسع  
بما يكفل للخطة المرونة الكافية مع التركيز على  
الوسائل التي تعتمد على رفع الكفاءة الانتاجية ،  
وتغيير خطوط الانتاج ، وتشغيل الطاقات العاطلة .  
الربط بين الخطة المالية بأجزائها المختلفة  
من موازنة عامة وميزانية نقد أجنبي وخطة ائتمان  
بما يضمن التنسيق بين مكوناتها ويساعد على  
ربطها بالخطة العينية .

ضرورة الربط بين الخطة العينية والخطة  
المالية والنقدية ، مع سرعة اعداد الموازنات  
التخطيطية ، وضرورة أن يشترك في لجان مناقشة  
مشروع الميزانية ممثل لوزارة التخطيط .

وضع واستخدام معايير تمويلية للحساب  
البحقيق لتكاليف المشروعات المدرجة لخطة للقضاء  
على ظاهرة المغتالة في حجم الاستثمارات  
والمساومة .

الاسراع في تحويل موازنة وحدات الجهاز  
الإداري للدولة من موازنة اعتمادات مالية الى  
موازنة أداء وبرامج .

**رابعا - فيما يتعلق بتنفيذ ومتابعة وتقييم الخطة  
القومية الشاملة - أوصى المؤتمر  
بالاتي :**

استخدام الأساليب العلمية الحديثة في تخطيط  
البرامج الزمنية لتنفيذ المشروعات .

اعتبار قرارات الوحدات الاقتصادية في مجال  
وضع برامجها التفصيلية المنفذة للخطة العامة  
نهائية دون حاجة الى عرضها على مجالس إدارة  
المؤسسات .

ضرورة التنسيق بين القطاعات المختلفة في  
تنفيذ مشروعات الخطة ، ويمكن اللجوء الى  
تشكيل لجان مشتركة بين القطاعات المعنية  
وجهاز التخطيط المركزي ، على أن يكون أعضاء  
هذه اللجان من ذوي سلطة إصدار القرارات في  
قطاعاتهم .

العمل على تبسيط الاجراءات التي تعوق تنفيذ  
الخطة ، وبوجه خاص في مجال استيراد مستلزمات  
الانتاج .

استخدام جهات المتابعة والتقييم معايير  
ومؤشرات واحدة لقياس الكفاءة الانتاجية مما  
يساعد على تحقيق الربط والتكامل في عمليات  
المتابعة .

العمل على أن تأخذ نماذج متابعة الخطة  
نفس الشكل الخاص بنماذج اعدادها حتى يمكن  
قياس مدى تحقيق الاهداف بها .

تنظيم أنسياب تقارير المتابعة والتقييم بين  
جهات المتابعة وفقا لتوقيتات محددة مما يساعد  
على ادخال التعديلات اللازمة في الخطط الجارية .

الاستعانة في تقييم نتائج الخطة بعدد من  
المؤشرات التي لا تقتصر فقط على النتائج المباشرة  
المنظورة . والنهائية للتنفيذ وانما تتناول الآثار  
الأخرى للتنفيذ غير المنظورة اقتصاديا .

**خامسا - فيما يتعلق بأجهزة التخطيط القومي  
الشامل :**

أوصى المؤتمر باعادة تنظيم أجهزة التخطيط  
في الدولة على الوجه التالي :

انشاء لجنة عليا للتخطيط القومي برئاسة  
رئيس مجلس الوزراء ، تكون مهمتها تلقي  
السياسات القومية واستخلاص الاهداف  
التخطيطية منها ثم مراجعة مشروع الخطة بعد  
اعداده .

انشاء جهاز مركزي للتخطيط في شكل هيئة تسمى « الهيئة القومية للتخطيط » وذلك محل وزارة التخطيط. على أن يرأس هذا الجهاز رئيس بدرجة نائب رئيس وزراء وتكون مهمته ترجمة الاهداف التخطيطية العامة الى اهداف قطاعية.

انشاء لجان للتنسيق بين القطاعات النوعية. تحديد نمط تنظيمي موحد للمجالس النوعية والهيئات التخطيطية القطاعية الحالية .

استكمال انشاء لجان التخطيط والمتابعة في الوزارات والمؤسسات والهيئات العامة .

وضع نمط تنظيمي موحد لكاتب التخطيط والمتابعة بالوحدات المختلفة ، مع تحقيق الربط التنظيمي بين الوظائف التخطيطية من احصاء وتخطيط وبحوث ومتابعة وتقييم .

أن تتولى المجالس التنفيذية بالمحافظات التنسيق والتكامل في عمليات التخطيط الاقليمي.

انشاء وحدات للاحصاء في المحافظات التي لا توجد بها مثل هذه الوحدات مع انشائها أيضا في الوحدات الاقتصادية .

وضع دليل للبيانات التخطيطية المطلوبة من مختلف القطاعات والأنشطة ونوعياتها وتبويبها ومدى شمولها ودوريتها .

الربط بين أجهزة التخطيط والمتابعة في وضع معدلات ومعايير للمتابعة والتقييم وخطة عمل سنوية بأولويات محددة .

تمثيل المسؤولين عن أجهزة البحث العلمي في أجهزة التخطيط على اختلاف مستوياتها .

**ساسا - فيما يتعلق بالأفراد العاملين في التخطيط - أوصى المؤتمر بالآتي .**

ادخال المفاهيم والمبادئ الأساسية للتخطيط في البرامج الدراسية للمدارس والمعاهد والجامعات للمساهمة في نشر الوعي التخطيطي، تحويل بعض المدارس الثانوية الى مدارس لاعداد المساعدين الفنيين لمختلف الوظائف والأعمال التخطيطية مثل حفظة ومسجلي البيانات .

انشاء معهد عال للدراسات التخطيطية لاعداد خريجي الجامعات .

وضع حد أدنى لمطالب التأهيل اللازمة في الأفراد العاملين في التخطيط .

اسهام القيادات العليا في الوزارات والمؤسسات في اعداد الأفراد اللازمين لعمليات التخطيط .

وضع خطة لاشتراك العاملين في المجال التخطيطي في برامج تخطيطية وبرامج ادارية .

مراعاة استمرار العاملين الذين يتم تدريبهم على أعمال التخطيط في العمل بوحدات التخطيط.

انشاء كادر وظيفي خاص للعاملين في مجال التخطيط على مستوى الدولة وذلك حتى لا يتسرب العاملون في هذا المجال الى وظائف أخرى بعد اكتسابهم خبرة .

## مؤتمر الهجرة

وقد دعت البرامج بعض القرارات المتصلة بالموضوع بوزارات الخارجية ، والداخلية ، والتعليم العالي ، والقوى العاملة بالإضافة الى بعض المتخصصين لتكوين لجنة الاعداد للمؤتمر. وقد خلصت اجتماعات هذه اللجنة الى تشخيص لمشكلات الدراسة بالمؤتمر في الأبعاد التالية :

تقوم برامج القادة الإداريين حاليا بالاعداد لمؤتمرها الثاني للبحوث هذا العام حول موضوع « ترشيد سياسات الهجرة والاغتراب وربطها بأهداف التنمية » ويهدف المؤتمر الى تنظيم سليم لعمليات الهجرة بما يجعلها استثمارا قوميا للقوى البشرية .



## أولا - مشكلات تتعلق بمفاهيم وسياسات الهجرة :

أهمها عدم وضوح المقصود بالمهاجر والمغترب والمقيم في الخارج مما أدى الى تناقض السياسات في معاملة كل منهم ، وايضا تباين الاتجاهات حول موضوع الهجرة بين اتجاهات مشجعة للهجرة ، واتجاهات معارضة مما أدى الى عدم انتفاع الدولة بها في عملية التنمية .

أهمها عدم وضوح المقصود بالمهاجر والمغترب والمقيم في الخارج مما أدى الى تناقض السياسات في معاملة كل منهم ، وايضا تباين الاتجاهات حول موضوع الهجرة بين اتجاهات مشجعة للهجرة ، واتجاهات معارضة مما أدى الى عدم انتفاع الدولة بها في عملية التنمية .

## رابعاً - مشكلات تتعلق بالانتفاع القومي بالهجرة :

أهمها عدم الاستفادة بذوى الخبرات الممتازة والطويلة من المهاجرين بما يفيد أهداف التنمية . والافتقار الى عقد اتفاقات ثنائية مع الدول المستوردة للقوى العاملة وقصور الاشراف الجيد على المبعوثين بالخارج . والافتقار الى قيام جاليات مصرية بدول المهجر .

وبالإضافة الى تشخيص مشكلات الدراسة بالمؤتمر فقد قامت برامج القادة الإداريين بأعداد عدد من البحوث النظرية والميدانية التي تخدم المؤتمر ، وذلك بالاستعانة ببعض الأساتذة المتخصصين والخبراء في هذا المجال .

## ثانياً - مشكلات تتعلق بإجراءات الهجرة :

أهمها تعدد الجهات المتصلة بموضوع الهجرة وعدم التنسيق بينها بما يؤدي الى الازدواج في بعض الإجراءات وكثرة المستندات والأوراق الرسمية التي تطلب لاستيفاء إجراءات الهجرة . كل ذلك أدى الى تعقد وطول إجراءات الهجرة وكثرة الأعباء المالية التي يتحملها طالب الهجرة .

## ثالثاً - مشكلات تتعلق بالمهاجر :

أهمها أسباب هجرته الى الخارج سواء كانت أسبابا مادية أم مهنية أم نفسية أم اجتماعية ومشكلات المهاجر أثناء السفر من عدم توافر

## مؤتمر متابعة الخدمات العامة

القيادات بها ورئيس برامج القادة الإداريين لتوفير الاعلام الكافي عن هذه التوصيات .

تكوين مجموعة عمل لكل وزارة تحت مسؤولية وكيل الوزارة المختص لاتخاذ الإجراءات الكفيلة بتطويع هذه القرارات للتنفيذ بالوزارة .

تقوم كل وزارة بإرسال نتائج التطبيق الى البرامج لدراستها والاستفادة بها في المؤتمرات المقبلة .

عقد مؤتمر عام برئاسة السيد نائب رئيس الوزراء للخدمات والسادة وزراء الخدمات

نالت توصيات مؤتمر تطوير أداء الخدمات العامة الذي عقده برنامج القادة الإداريين في الفترة من ٢ يناير الى ١٠ فبراير ١٩٧٢ اهتمام اللجنة الوزارية للخدمات فأصدرت في جلستها بتاريخ ٢١ مارس ١٩٧٢ عددا من القرارات بشأنها - سبق عرض هذه التوصيات في عدد سابق من المجلة .

وتضمنت هذه القرارات :

توزيع توصيات المؤتمر على جميع القيادات الادارية بوزارات الخدمات .

عقد اجتماع على مستوى كل وزارة تحضره

لدراسة النتائج الخاصة بالمؤتمر واقتراحات  
الوزارات بالتطبيق .

ولتنفيذ هذه القرارات عقدت وزارات الشؤون  
الاجتماعية ، والداخلية ، والتعليم العالي ،  
والكهرباء ، والنقل ، والمواصلات ، والتربية  
والتعليم ، والطيران المدني ، اجتماعات مع  
القيادات العليا بها وبحضور رئيس برامج القادة  
الاداريين لمناقشة تطوير توصيات مؤتمر الخدمات  
العامّة على الخدمات النوعية بها وما زالت بقية  
وزارات الخدمات تعقد اجتماعاتها لهذا الغرض .

كذلك شكلت في هذه الوزارات مجموعات عمل  
برئاسة وكيل الوزارة المختص لدراسة توصيات  
المؤتمر وامكانيات تنفيذها بالوزارة وأولويات  
الخدمات التي توجه اليها جهود الوزارة ،  
والامكانيات المادية والمالية، والتعديلات التنظيمية  
والادارية التي يتطلبها تنفيذ هذه التوصيات .

كذلك توالى هذه الوزارات ارسال نتائج  
دراساتها لبرامج القادة الاداريين لتقوم هذه  
بتجميعها لاعداد تقرير عام يرفع الى مؤتمر  
المتابعة المقترح عقده حين تنتهى هذه الدراسات .

## المؤتمر العربي السادس للعلوم الإدارية

١ - النظام المالي الموحد في الدول العربية .

٢ - دراسة الطرق المختلفة لقياس كفاءة  
الموظفين والمستخدمين والعاملين في الأجهزة  
الادارية بالدول العربية .

وكان خبراء الدول العربية والمنظمة قد قاموا  
باعداد البحوث والدراسات الخاصة بهاتين  
الدراستين وقد عرضت على لجان المؤتمر التي  
ناقشتها وأبنت الرأي فيها .

هذا وترجو المنظمة العربية للعلوم الادارية  
أن يكون هذا المؤتمر قد حقق أهدافه ليكون  
استمرارا لمؤتمرات قادمة تهدف الى توحيد  
النظم الادارية في كافة الدول العربية .

قامت كل من الامانة العامة لجامعة الدول  
العربية والمنظمة العربية للعلوم الادارية بتنظيم  
عقد المؤتمر العربي السادس للعلوم الادارية  
في الفترة من ٢ - ٧ ديسمبر سنة ١٩٧٢ في مقر  
الامانة العامة بالقاهرة واشتركت في هذا المؤتمر  
جميع الدول العربية الاعضاء في الجامعة العربية  
وذلك عن طريق وفود رسمية تمثل الدوائر  
المختصة بالأمور الادارية ، هذا علاوة على حضور  
العديد من الهيئات والمعاهد والجامعات المستقلة  
والمهتمة بالعلوم الادارية في هذه الدول .

وتميز هذا المؤتمر عن المؤتمرات السابقة بأن  
جدول أعماله اقتصر على بحث بندين فقط وهما :

\* \* \*



## الندوة العربية الأولى لإدارة المصارف

البنانية ، الجمهورية العربية الليبية ، جمهورية مصر العربية ، الجمهورية العربية اليمنية .

كما أسهم كذلك في الندوة خبراء من بعض المؤسسات العربية والهيئات العلمية العربية والمنظمات الدولية .

وقد انبثق عن الندوة ثلاث لجان ، اختصت الأولى بالتنظيم العام للجهاز المصرفي ، والثانية بأساليب تنظيم إدارة العمليات المصرفية ، والثالثة بموضوعات التعاون الغربي .

وقد تشكل مكتب لكل لجنة مكون من رئيس ونائب رئيس ومقرر ، وأسندت هذه المهام لكبار رجال المصارف العربية المشتركين في الندوة .

ووزع الأعضاء ، بناء على اختيارهم ، على لجان المؤتمر الثلاث ، وتدارست اللجان البحوث والدراسات الميدانية في جميع الدول العربية ، فأتاحت الندوة بذلك مجالا للتعرف على النظم المصرفية في العالم العربي ، وزودت المكتبة العربية بمراجع هامة كانت تفتقر إليها في هذا الشأن .

وكان في التقاء هذا الجمع الغفير من رجال المصارف العربية فرصة فريدة للتعارف والتقارب وتبادل الخبرات .

إيماننا بالدور الخلاق لقطاع المصارف في دفع عجلة التنمية الاقتصادية والاجتماعية للدول العربية ، وبأهمية رفع مستوى الأداء للخدمات المصرفية ، وعملا على التصرف على أنماط الأجهزة المصرفية السائدة في الدول العربية وعلى تحقيق تعاون وثيق بينها ، فقد دمت المنظمة العربية للعلوم الإدارية الى عقد هذا اللقاء العربي الأول من أجل تطوير الجهاز المصرفي العربي كي يساير التطور المصرفي الحديث .

وقد عقدت الندوة بمصرف لبنان — بيروت بالجمهورية اللبنانية خلال الفترة من ١٣ — ٢٢ نوفمبر ( تشرين الثاني ) ١٩٧٢ برئاسة الأستاذ الياس سركيس حاكم مصرف لبنان رئيسا فخريا للندوة والأستاذ الدكتور أحمد نظمي عبد الحميد مستشار البنك الدولي للتجارة الخارجية والتنمية رئيسا للندوة ، وبحضور نخبة ممتازة من كبار خبراء ورجال المصارف وإدارة الأعمال في الدول العربية الآتية :

المملكة الأردنية الهاشمية ، الجمهورية التونسية، جمهورية الجزائر الشعبية الديمقراطية، المملكة العربية السعودية ، جمهورية السودان الديمقراطية ، الجمهورية العربية السورية ، الجمهورية العراقية ، دولة الكويت ، الجمهورية

وانتهت الندوة باتخاذ العديد من التوصيات وأهمها :

#### أولا - في مجال التنظيم العام للجهاز المصرفي :

— رأت الندوة أنه يمكن استحداث استخدام أدوات نقدية غير الأدوات التقليدية ، مثل اعداد خطة ائتمانية تتسجم مع خطة التنمية العامة ، ويكون دور السياسه النقدية في مثل هذه الدول التوجيه لاعداد تلك الخطة الائتمانية والاشراف على تنفيذها ومتابعته ، عن طريق الرقابة على المصارف بحيث لا تحدث اختناقات تمويلية .

— تقييم تجربة الاندماجات في المصارف ، ترى الندوة أن الاندماج المصرفي الهادف الى انشاء وحدات مصرفية كبيرة يزيد من مواردها، ويؤدي الى توزيع المخاطر التي تنطوي عليها عمليات التمويل ، مما ينمي بالتالي قدرتها على تلبية حاجات التنمية الاقتصادية .

#### ثانيا - في مجال أساليب تنظيم ادارة العمليات المصرفية :

— زيادة مشاركة المصارف التجارية في تمويل المشروعات الانمائية .

— قيام المصارف بدراسات متكاملة لاقتصاديات المشروعات والتأكد من سلامتها وقدرتها على سداد التزاماتها ، وما تحققه من مزايا في تطوير اقتصاديات المجتمع وامكان استمرار المشروعات ومراعاة ذلك عند منح الائتمان .

— ايجاد مراكز تجميع المخاطر في كل بلد عربي تتلقى البيانات الخاصة بكافة التسهيلات الائتمانية التي تمنحها مختلف الأجهزة المالية لترشيد القرارات الائتمانية والحد من التوسع الائتماني غير المرغوب فيه .

— تبادل الخبرات بين المصارف العربية ومعاهد التدريب المصرفية العربية في مجالات تدريب العاملين والاستفادة من البرامج المطبقة

في المصارف العربية استفادة مشتركة ، وتبادل المنح التدريبية واستقبال المتدربين .

— ايجاد معهد مصرفي عربي ، ليتولى التدريب المتقدم للمستويات الادارية العليا ، وتقديم البرامج المتقدمة والمتخصصة على أن يلحق بالاتحاد المصرفي العربي عند انشائه .

#### ثالثا - في مجال التعاون المصرفي العربي

— توصي الندوة بالعمل على التوسع في تبادل التسهيلات الائتمانية والودائع بين المصارف العربية التجارية ، الأمر الذي يقتضي أن تقوم المصارف المركزية بتمكين المصارف التجارية من تنفيذ التزاماتها في مواعيدها عملا بالقواعد المصرفية المتعارف عليها عالميا .

— تنظيم نشاط المصارف الاجنبية العاملة في بعض الدول العربية ، واجتناب الزيادة الكبيرة في عددها ، ومطالبتها بتشغيل المواطنين بنسبة معينة في مناصب الادارة العليا .

— توصي الندوة بمعاملة الشركات العربية التي يرسو عليها عطاء تنفيذ مشروعات انمائية في الدول العربية الاخرى بمعاملة هذه الشركات معاملة الشركات الوطنية في الدول العربية التي تنفذ فيها هذه المشروعات ، فيما يتعلق بشروط منحها التسهيلات الائتمانية وخطابات الضمان .

— توصي الندوة بانشاء اتحاد للمصارف العربية ، ووضع هذه التوصية موضع التنفيذ في اقرب وقت ، وتدعو الندوة المنظمة العربية للعلوم الادارية ، بالاشتراك مع لجنة من ممثلي المصارف العربية باعداد مشروع الاتحاد بعد استقصاء رأي المصارف المعنية تمهيدا لعرضه على جمعية تأسيسية تنتظم المصارف العربية .

استهدافا لرفع معدلات التنمية في الدول العربية ، توصي الندوة أن تولى هيئات التمويل العربية اهتماما خاصا بمنح قروض للمصارف



الصناعية في الدول العربية لاستثمارها في المشروعات الخاصة المدروسة المتوافرة لديها والتي تقصر امكانياتها عن مواجهة تمويلها .

— توصي الندوة بالعمل على توسيع مجال التعامل في أسهم وسندات الشركات العربية في الاسواق المالية العربية القائمة ، والاخرى المنتظر قيامها ، والربط بين هذه الاسواق حتى تزداد القدرة الاستيعابية لها .

— من أهداف الصندوق العربي للانماء الاقتصادي والاجتماعي — الاسهام في تمويل المشروعات في الدول العربية ، وتشجيع توظيف الأموال العامة والخاصة بما يكفل تطوير وتنمية الاقتصاد العربي ، وتوفير الخبرات والمعونات الفنية في مختلف مجالات التنمية ، وتقوم الى جانب الصندوق مؤسسات أخرى للتنمية مثل صندوق التنمية الكويتي ، وصندوق التنمية في ابو ظبي .

وتوصي الندوة دعم التعاون بين هذه المنشآت وبينها وبين المصارف المركزية ، والمصارف التجارية والمتخصصة ، كما توصي بأن ينشأ في الصندوق العربي للانماء الاقتصادي والاجتماعي جهاز لدراسة المشروعات بالاستعانة بالخبرات العربية المتوافرة والخبرات الأجنبية ، وأن يضع الصندوق امكانياته في خدمة هيئات التنمية الوطنية .

— توصي الندوة بتدعيم المؤسسة العربية لضمان الاستثمار ، وتهيب بالدول الأعضاء أن تبادر الى وضع الاتفاقية موضع التنفيذ ، وذلك عن طريق الانضمام والتصديق عليها ، أو رفع

مساهمة الاعضاء المنضمين ، وتأمل الندوة أن يتسع نطاق عمل المؤسسة في المستقبل لتشمل المخاطر التجارية أيضا ، سواء عن طريق زيادة رأس المال ، أو جعل نسبة من رأس المال في صورة التزامات تسدد عند طلبها .

— توصي الندوة بدراسة مشروع المصطلحات المصرفية العربية الذي أعدته المنظمة العربية للعلوم الادارية ، والذي اعتبرته الندوة خطوة مبدئية نحو الوصول الى مصطلحات مصرفية موحدة ، وتهيب الندوة بالمصارف المركزية ، والمصارف والهيئات المالية الأخرى ، والمهيمنين بالشئون المصرفية أن تتعاون مع المنظمة الى أقصى حد لانجاز هذا العمل في أقرب وقت ممكن .

— توصي الندوة بأن تتوسع المعاهد المصرفية القائمة في الدول العربية في قبول الدارسين من الدول العربية الأخرى ، وفي تبادل المحاضرين وبرامج التدريب ، وتدعو اللجنة الى تشجيع تبادل الزيارات بين المسؤولين في المصارف التجارية والمركزية والمتخصصة والسلطات الحكومية المشرفة على المؤسسات المالية ، والعمل على عقد ندوات متخصصة ومستمرة للمسؤولين في ادارة المصارف العربية لدراسة وحل المشاكل العملية التي تواجه تلك المصارف . وأن تتبادل المصارف والمنشآت المالية العربية النشرات والبحوث التي تصدرها .

ومما لا ريب فيه أن حسن اعداد وتنظيم الندوة الذي اضطلعت به المنظمة العربية للعلوم الادارية يعد من العوامل الرئيسية التي أسهمت في نجاح هذه الندوة ، وتحقيقها للغايات المستهدفة .

يسر

# بنك الإسكندرية



ان يعلن عن زيادة جوائز

نظام التوفير ذي المزايا المزدوجة  
واتب شهرية + فوائد سنوية

الجائزة الأولى ٢٠ جم شهرياً لمدة ٥ سنوات  
الجائزة الثانية ١٠ جم شهرياً لمدة ٣ سنوات  
الجائزة الثالثة ١٠ جم شهرياً لمدة ٣ سنوات  
الجائزة الرابعة ٥ جم شهرياً لمدة ٣ سنوات  
الجائزة الخامسة ٥ جم شهرياً لمدة ٣ سنوات  
١٢ جائزة أخرى ٥ جم شهرياً لمدة سنة لكل

الجائزة الأولى ١٠ جم شهرياً لمدة ٥ سنوات  
الجائزة الثانية ١٠ جم شهرياً لمدة ٣ سنوات  
الجائزة الثالثة ٥ جم شهرياً لمدة ٣ سنوات  
الجوائز الستة الأخرى ٥ جم شهرياً لمدة سنة

- تسري هذه الزيادة اعتباراً من سحب يناير ١٩٧٣
  - حرية السحب والادخار دون أية قيود
  - فرص الفوز متكررة كل شهر
  - السحب على الجوائز يتم بواسطة العقل الإلكتروني
- للاستعلام: اتصل بأحد فروع بنك الـ ٨٠ المنتشرة بأنحاء الجمهورية

يصرح بحضور عمليته عملية السحب يوم ٢٨ من كل  
شهر الساعة ١٠ صباحاً بمقر شركة النصر للتصنيع بالإسكندرية  
٢٨ " شارع طلعت حرب القاهرة

بنك الإسكندرية





# شركة مصر للتأمين

إنه يتمتع بشيخوخة سعيدة



## كبرى شركات التأمين في الشرق

المركز الرئيسي : ٧ شارع طلعت حرب - القاهرة ت ٣٣٩٩٩





# بنك مصر

"أول بنك وطني والأكثر انتشاراً"

## فرصة ذهبية

للكسب  
مباشرة  
في السنة

### ١٥ مارس

١٥ يونيو ١٥ سبتمبر ١٥ ديسمبر

## في التوفير والجوائز

جائزة أولى ١٠٠٠ جنيه

٤ جوائز ثانية

كل منها ٥٠٠ جنيه

٤ جوائز مالية أخرى

يقوم البنك بكافة الخدمات المصرفية :

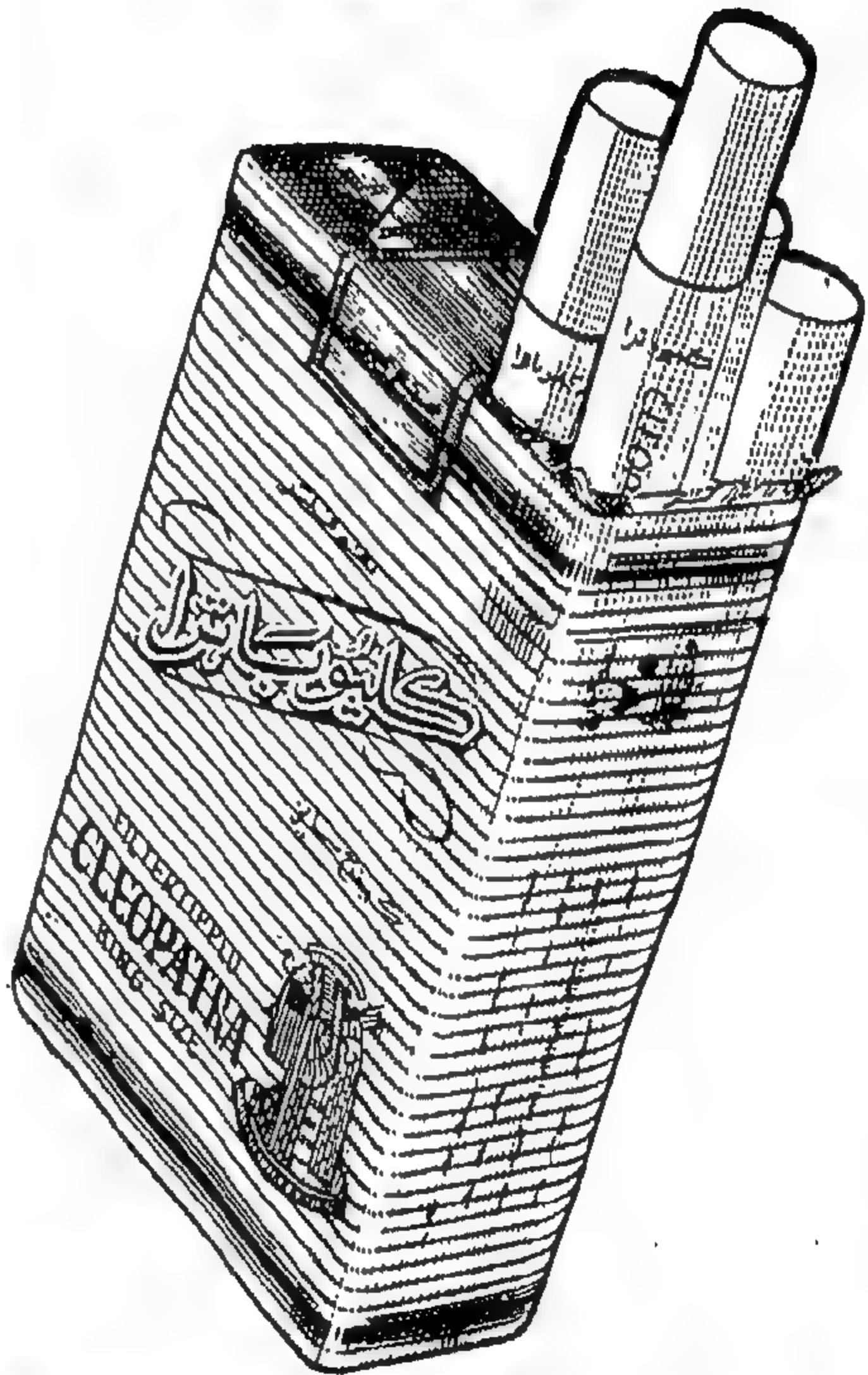
- ودائع متضاعفة
- بفائدة ٣ ٪ سنوياً
- ودائع ثابتة وبأجل
- بفائدة تصل إلى
- ٤ ٪ سنوياً
- سلف للمحفيين
- بتسهيلات ائتمانية
- سلف بضمان
- ذهب ومجوهرات
- فتح حسابات
- بالعملة الأجنبية
- مكاتب سياحية
- لتغيير
- العملات

تقاليد وخبرة العمل المصرفي على أرفع مستوى

## الخبرة العربية

# +

## أجود الأدخنة العالمية



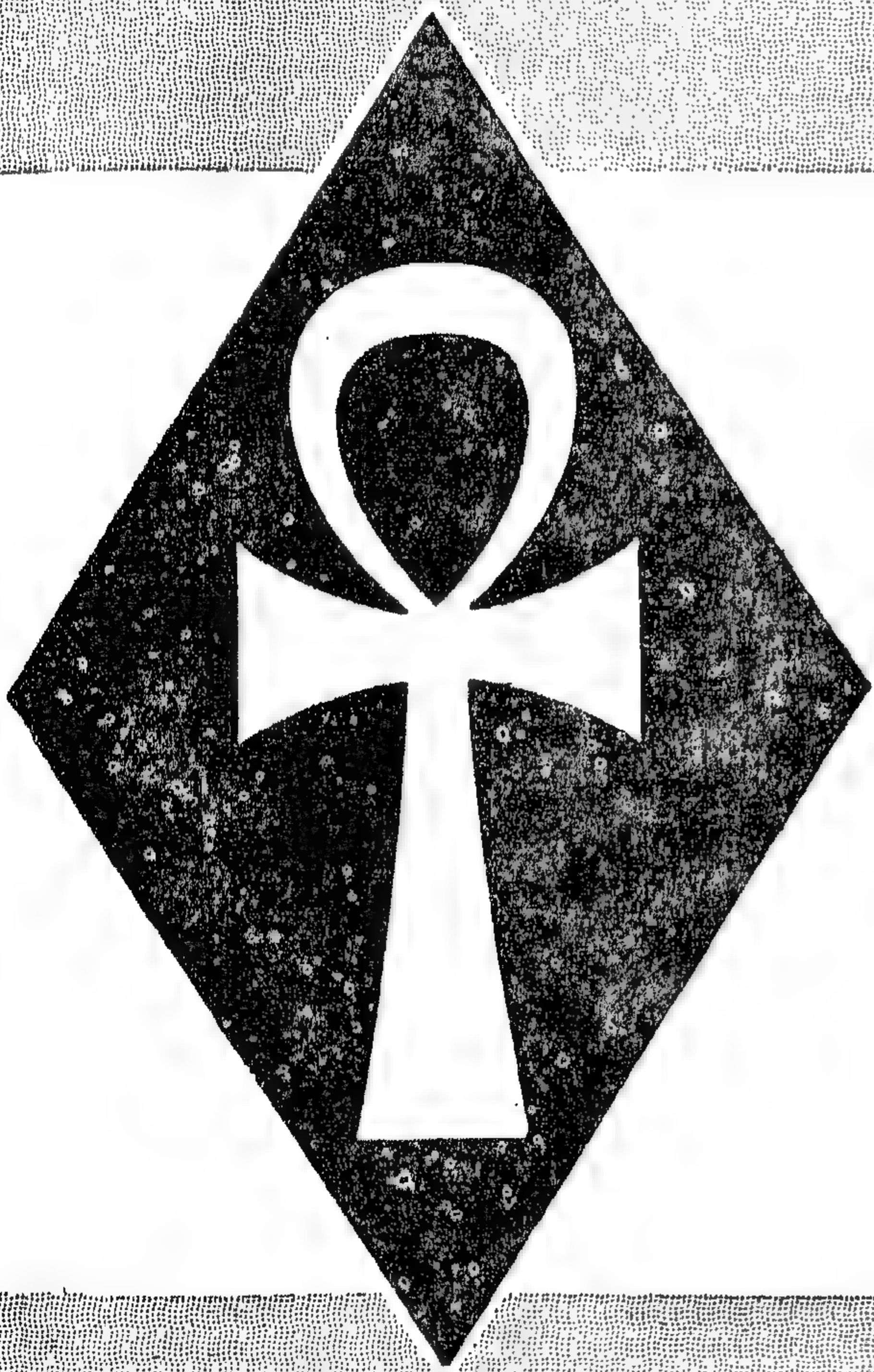
## طازجة

# كليوباترا

كينج سايز



مفتاح الحياة  
عند قدماء المصريين



ر  
ك  
ل  
والانطلاق

بانتاجها الجديد

نتر وكيميا ٣١٪ آزوت

أعلى نسبة في الأزوت في قطاع  
غذيات أرضنا الطيبة ونرفع  
مستوى الإنتاج الزراعي

أرصدى شركات الرسته المصرية  
العامه للصناعات الكيماوية

شركة الصناعات الكيماوية المصرية «كيميا» بأسوان  
العامه للصناعات الكيماوية



محمية أعوام من الجهد الخلاق والمعمل الاقتصاد الكفاءة

## تقدمها أسرة العاملين بشركة التوزيع شرق الدلتا

للوطن والشوكة السراعية الفت أمنت بها

في إدارة هذه الشركة ، تلك الجهود التي أمكن من خلالها تغيير تلك الصورة القاتمة التي كانت تسيطر على الكثيرين من المسؤولين في قطاعات الدولة المختلفة وبعض مراكز المسؤولية بها ، كما أمكن من خلالها وضع حد لبعض نواحي القصور والانحرافات التي كانت تشوه جهود أبناء الشركة من المخلصين .

هذا الى جانب حقيقة هامة تكشفت لي وبسرعة مذهلة من خلال الاتصال المباشر بالعديد من زملائي العاملين في مواقع العمل المختلفة ومن خلال ممارسة العمل جنبا الى جنب معهم على الطبيعة تلك الحقيقة التي اعتر بها ايما اعتزاز وأعزو اليها ما أمكن للشركة من انجازات وتطور خلال الخمس سنوات موضوع هذا التقرير الا وهي كفاءة هؤلاء الزملاء وخلصهم للعمل وتفانيهم في سبيل أدائه وفي سبيل رفع كفاءته وشعورهم الجاد والصادق بالانتماء الى الفريق ، ذلك الشعور الذي لم يكن من الممكن اكتشافه الا من خلال التلاحم الحقيقي مع كل فرد منهم ومن خلال ازالة كافة الحواجز والعوازل بين الجهاز الاداري بالشركة وبين القاعدة العمالية العريضة ومن خلال تحقيق نظرية المشاركة في الادارة سلوكا ومضمونا بين القيادات السياسية والنقابية والتنفيذية .

لعل في لحظة اعداد هذا التقرير الذي نحاول أن نعكس فيه بالصدق والامانة ، بالاعتزاز والفخر ، بعضا من الجهود المتميزة والعمل البناء الذين أمكن تحقيقهما في وحدتنا الاقتصادية خلال خمس سنوات من خلال الفهم الواعي والناضج لمتطلبات المرحلة ومن خلال التعاون الصادق والتفاعل الايجابي بين جميع أفراد الاسرة على مختلف مستوياتهم الوظيفية في كافة مراكز المسؤولية .

لعل في هذه اللحظة أعود بذاكرتي الى فترة تقارب ست سنوات حبثما شرفت بتعييني رئيسا لمجلس ادارة الشركة في أبريل ١٩٦٧ ، تلك اللحظة التي كانت تمثل بالنسبة لي قلعا بالغا لما كان يتردد في الأوساط المعنية في قطاع النقل حول نوعية الامكانيات البشرية المتاحة لهذا المرفق وحول التخلف الذي كان يعترى نظم العمل به .

لقد أثبتت المراحل الأولى من الممارسة الفعلية للعمل في هذه الشركة عكس ذلك تماما ، أثبتت سطحية هذا التقييم ومنافاته لطبيعة الأمور ، حيث تكشفت جهود أبناء هذه الشركة المخلصين تحت قيادة الأخ والزميل المهندس حسن مراد ، سلفي



تبخرت تلك الأسطورة — أسطورة الشركة المستعصية — وحلت محلها صورة مشرقة — صورة الشركة الجادة المؤمنة بمواثيق الثورة وقياداتها ومبادئها وقيمها ، الواعية بالمنحاح السياسى والاجتماعى والاقتصادى الذى تعمل من خلاله ، المصرة على الأخذ بالأسلوب العلمى منهاجاً للتطور وبأسس الاشتراكية سلوكاً نحو تحقيق أهداف هذا المجتمع .

ان واجب الأمانة يقتضىنى ان أقرر هذه الحقيقة اعترافاً منى بالجميل الذى أحاطتنى به وزملائى أعضاء مجلس الإدارة ، القاعدة العمالية العريضة المؤمنة ويمثلنى التنظيمات السياسية والنقابية ويمثلنى القاعدة فى مجلس الإدارة وقاعدة العمل التنفيذى على مختلف المستويات الاشرافية . منذ اللحظة الاولى لتولى مسئولية الإدارة فى وحدتنا الاقتصادية ، حيث أن أى نجاح تحقق سواء كان لى شرف المشاركة فيه أو توجيهه إنما يعزى بالدرجة الاولى الى عزمهم جميعاً واضرارهم على النجاح وتقبلهم لتغيير الأسلوب طريقاً للتطور والتقدم .

ولعل سمة التخلف ، التى كانت تسيطر على تقييم الكثير من المسئولين لهذه الشركة والمشار إليها فى صدر هذه المقدمة ظاهرة طبيعية لازمت مرافق النقل فى كثير من تجارب الدول النامية . فى مستهل مراحل النمو لمجموعة من الأسباب التى تعزى الى طبيعة اقتصاديات هذه الدول . وإلى طبيعة مراحل النمو الاولى للمجتمعات التى يتم التركيز فيها على النماء الصناعى والزراعى افقياً ورأسياً باعتبار هذين القطاعين أكثر القطاعات تأثيراً على زيادة الناتج القومى ، فى الوقت الذى تتخلف فيه الخدمات فى هذه المراحل حتى تصل هذه المجتمعات الى مرحلة الانطلاق حيث يبدأ الاهتمام بتوفير وتدعيم الخدمات جنباً الى جنب مع اطلاق طاقات الانتاج .

على أن شركة أتوبيس شرق الدلتا قد تمكنت خلال خمس سنوات ورغم المحددات المناخية

المشار إليها ورغم الضغوط الاقتصادية التى خلفتها ظروف الفكسة ومراحل الصمود واعادة بناء القوات المسلحة وخلال معارك الاستنزاف والاعداد للمعركة والمواجهة الشاملة مع العدو من أن تسجل بمزيد من الفخار تطوراً جذرياً فى أساليب العمل وتخطيط عمليات التشغيل ومتابعتها وتجاوز الأهداف الموضوعية لها ضمن اطار الأهداف القومية ، نتيجة لأخذها بزمام المبادرة فى تطويع العلوم الادارية الحديثة لتحقيق أهداف الوحدة الاقتصادية وخدمة جماهير المستفيدين بخدمة المرفق . وقد سلكت الشركة من خلال المشاركة الادارية الواعية فى الإدارة وديمقراطيتها سلوكاً يستند فى أساسه الى مجموعة المقومات الادارية العملية تتلخص بصفة عامة فيما يلى :

١ — الفهم الدقيق لأهداف الوحدة الاقتصادية ضمن الخطة القومية الشاملة .

٢ — الفهم الواعى الدقيق للمؤثرات المناخية والمحددات التى ترسم اطار هذه المؤثرات .

٣ — رسم السياسة الادارية للمنشأة من خلال هذا المفهوم ومن خلال اتخاذ مدخل النظم (Systems Approach) كأساس لتحقيق مزيد من التكامل والتعاون بين أهداف الأنشطة الفرعية سبيلاً لتحقيق الأهداف الرئيسية للوحدة الاقتصادية ككل .

٤ — اعادة تنظيم الشركة بالأسلوب الذى يحقق أفضل سبل الاتصال والتكامل ويخلق الفرصة الملائمة لمزيد من تفويض السلطات ومزيد من اطلاق حرية الحركة ونقل زمام المبادرة الى مختلف المستويات الادارية .

٥ — الأخذ بالتخطيط المستمر فى الأجلين القصير والطويل أسلوباً لخلق بعد جديد لعملية اتخاذ القرارات مع استناد هذا التخطيط فى كافة مراحله الى بحوث فنية واقتصادية وادارية علمية وميدانية

تتعاون فيها الأجهزة المختصة بالشركة مع المؤسسات العلمية المختلفة في الجامعات والمعاهد وبيوت الخبرة المتخصصة ، تأكيداً وإيماناً بالتوجيهات التي نصت عليها موثيق الثورة من تطويع البحوث العلمية نحو مشاكل القطاع العام .

٦ — الأخذ بالتدريب المستمر فنياً وإدارياً وسياسياً منهاجاً لرفع كفاءة الفرد وتأهيله لتقبل مسؤولية العمل المسند إليه بمزيد من الثقة ومزيد من وضوح الرؤيا .

٧ — تحقيق مزيد من الالتحام والتعاون بين قيادات العمل السياسية والنقابية والتنفيذية في سبيل تحقيق أكبر قدر من الفعالية لمشاركة العاملين في الإدارة وتحقيق الديمقراطية الإدارية مفهومها ومضمونها وسلوكها .

٨ — إطلاق الحوافز بين مجموعة العاملين كأسلوب لإطلاق طاقاتهم وحثهم على الإبداع والخلق تمثيلاً مع توجيهات الميثاق وبيان ٣٠ مارس وبرنامج العمل الوطني .

٩ — ادخال استخدامات الحاسب الالكتروني سبيلاً لحل المواقف متعددة المتغيرات .

١٠ — الاعتماد على الحلول الذاتية كأسلوب للحد من احتياجات المرفق من العملات الصعبة اسهاماً من الشركة في تخفيف حدة متطلبات وحدات القطاع العام من النقد الأجنبي وما يمثله هذا من عبء على ميزان مدفوعات الدولة ، وذلك بتنظيم وتحفيز تصنيع قطع الغيار محلياً .

تأسيساً على كل هذا — فان شركة النيل العامة لأنوبيس شرق الدلتا تمكنت خلال السنوات الخمس الماضية من تحقيق العديد من الانجازات المشرفة التي استحققت من أجلها أن تفوز بجائزة الدولة للوحدات الاقتصادية ( كأساس الانتاج ) خمس سنوات متتالية عن قطاع نقل الركاب

بالأقاليم . على أن هذا لا يعنى بحال من الأحوال اختفاء السلبيات أو الوصول الى المستوى اللائق الذي نشده جميعاً لمرقنا العزيز فما زال الطريق طويلاً وشاقاً وما زال هناك عديد من العقبات والصعاب وزوايا التغير والتعديل التي نهدف جميعاً بالصبر والعلم والإيمان على تجاوزها واحداثها تجاوباً مع القيم والمفاهيم والعقائد التي أرسى قواعدها قائد ثورتنا الاشتراكية وباعث نهضتنا الحديثة الزعيم الخالد جمال عبد الناصر والتي عقد زميل كفاحه ونضاله الرئيس محمد أنور السادات العزم باصرار على السير بمقتضاها قدماً نحو التحرير والنصر ونحو تحقيق أهداف ما بعد النصر .

ونسوق على سبيل المثال لا الحصر بعض الانجازات التي تحققت خلال هذه الفترة من عمر الشركة :

أولاً : التخطيط العلمي المتكامل للقضاء على أبرز مشاكل التشغيل والحد من الأعطال وقد حددت خطوطه العريضة فيما يلي :

١ — تدعيم جهاز الشركة بالعديد من المثقفين والمؤهلين من ذوى التخصصات الادارية والفنية القادرة على أحداث التطوير .

٢ — تعميق جذور التعاون مع الهيئات والمؤسسات العلمية والجامعات ومراكز البحوث وبيوت الخبرة الاستشارية تحقيقاً لمبدأ تطويع البحث العلمي لحل مشاكل القطاع العام .

٣ — تخطيط برامج الصيانة والانتاج بالورش الرئيسية والفرعية وتحديد أنماط الأداء ومعدلاته، وأنماط التكاليف لمختلف العمليات .

٤ — الربط بين معدلات الأداء والتكاليف وتخطيط حوافز الانتاج .

٥ — تحديد الفترات النمطية للتقاطرات على



٣ - إتاحة الفرصة للنقد الصريح والبنسء  
بلا حدود .

٤ - مراعاة العدالة المطلقة فى إدارة شئون  
العمل والعاملين دون اغفال العوامل الانسانية  
ودون المساس بالصالح العام .

٥ - تعزيز الايمان لدى العاملين وممثلهم فى  
مجلس الإدارة وقيادات تنظيماتهم السياسية  
والنقابية والانتاجية بأن هذا التمثيل تكليف يتطلب  
عملا مخلصا ، جدا ، شاقا وهادفا وليس تشريفا  
يرتب حقوقا غير مشروعة لطبقة أو فئة  
مميزة .

### ثالثا : التدريب بهدف رفع الكفاءة الانتاجية :

ايمانا بالدور الاساسى الذى يلعبه التدريب  
كوسيلة ايجابية لرفع مستوى كفاءة الفرد  
وتحسين مستوى أدائه فنيا واداريا كخطوة على  
طريق رفع كفاءة الأداء فى المنشأة ككل ، وايمانا  
بأهمية التدريب السياسى كأداة لخلق مزيد من  
الوعى بالمفاهيم الاشتراكية وبالأهداف السياسية  
والاجتماعية للتطبيق وتحقيق مزيد من وضوح  
الرؤيا لقاعدة العاملين العريضة والتركيز على  
ايضاح مفهوم السلوك الاشتراكى للقيادات  
التنفيذية والسياسية والنقابية ، فقد كان اهتمام  
الإدارة منصبا على تخطيط برامج التدريب بها  
وفق السياسات التى تحكمها الملامح التالية :

١ - أن التشغيل الكامل والقضاء على التكلفة  
الاجتماعية للتطبيق المتمثلة فى فائض العمالة  
غير الماهرة بمتطلبات توجيه العاملين نحو خلق  
مهارات لم تكن متاحة لهم أصلا بهدف الحد من  
هذا الفائض .

٢ - أن تدريب العاملين الجسد قبل تسليمهم  
لأعمالهم بالمنشأة أو فور تسليمهم له لها  
وتعريفهم بالخطوط العريضة لأغراض وأهداف  
المنشأة ضمن الاطار العام لأهداف قطاع النقل ،  
كفيل بأن يرفع من درجة اهتمامهم بالعمل وتفهمهم  
لأهدافه ويزيد من عمق شعورهم بالانتماء الى  
فريق العاملين بالشركة .

الخطوط المختلفة المكونة لشبكات الشركة الرئيسية  
والفرعية واستغلال فترات الركود فى تنفيذ خطة  
الصيانة الوقائية لوحدات النقل المكونة لاسطول  
الشركة وتنفيذ برامج التفتيش الدورى عليها .

٦ - اعادة تخطيط شبكات الخطوط والحد  
من الازدواجيات على أساس من الدراسات  
الميدانية والاحصائية لمعدلات الكثافة السكانية  
ومعدلات نمو الطلب على خدمة النقل وتطورها مع  
تزايد معدلات دخول الأفراد ومع ظروف التحول  
الاقتصادى والاجتماعى وذلك بهدف تحقيق  
الاستخدام الأمثل للامكانيات المتاحة للشركة  
من السيارات ورفع كفاءة استخدام اسطولها  
الثابتة .

٧ - اعداد خطة متكاملة للقوى العامة فى  
الأجل الطويل تنسيقا مع مستقبل شبكة الخطوط  
والتوسعات المرتقبة فى حجم الخدمة وحجم  
الاستثمارات المرتبطة بها والربط بين هذه الخطة  
وما يتوقع انجازه من رفع لمستوى أداء الفرد  
وتطويره فى أساليب العمل .

ثانيا : ديمقراطية الإدارة واشراك القيادات  
السياسية والنقابية والعمالية فى الإدارة : فقد  
كان للفهم الواعى والصادق لهذا المفهوم الإدارى  
الخلق أكبر الأثر فى خلق المناخ الصحى للعمل  
وحفز العاملين على تعميق تطلعاتهم وآمالهم فى  
أحداث التغيير والتطوير واتجاههما ولعل أبرز  
صور هذا التعاون والتكاتف المثمر بين القيادات  
التنفيذية والقاعدة العمالية ممثلة فى قيادتها  
السياسية والنقابية ما يلى :

١ - الايمان المطلق ببدا جماعية القيادة  
وخلق روح التفاهم والثقة والاحترام المتبادل  
لوجهات النظر والاستقرار بين أفراد الأسرة  
الواحدة ، يحدوهم أمل واحد مشترك ، الانطلاق  
نحو تحقيق الهدف .

٢ - الإطاحة بكافة الحوافز المصطنعة بين  
القاعدة والإدارة وانساح وقت الإدارة لحراسة  
مشاكل العمل والعاملين .



٣ — ان ارتفاع الوعي التدريبى بين العمال وایمانهم بعائده يخلق مناخا مناسباً للقضاء على المعوقات التى تواجه العمل ومناخاً مناسباً لاجداث التطوير والتغير فى أساليب العمل .

٤ — ان سرعة التغير علميا وتكنولوجيا سمة من سمات العصر الحديث تتطلب استمرارا تدريب العاملين وتوعيتهم بمختلف نواحي التقدم والتطور .

٥ — ان تنمية المهارات السلوكية لدى العاملين وقياداتهم والنهوض بمستوى العلاقات الانسانية داخل المنشأة وبين العاملين بها وجمهور المستفيدين من خدماتها مطلب عادل يحقق سموا فى مستوى ومفهوم الأداء فى مرفق ينتج خدمة حيوية لجمهور الشعب .

#### رابعا : تكريم شرف العمل وقيمه بتقدير العاملين الملتزمين :

تقدیرا من ادارة الشركة لاهمية العامل الانسانى كعنصر مؤثر على معنويات العاملين واعترافا منها بالانجازات الرائعة والفضل الكبير لجموعة العاملين بها من ذوى الخبرة الذين أمضوا فى خدمة قطاع النقل أكثر من خمسة وعشرين عاما سواء منهم من أحيوا الى التقاعد أو من زالوا يعملون بخدمة الشركة — والعامل المثاليين من أبنائها الرابضين على خط النار — ودعمًا لروح الفريق ولشعور الفرد بالانتماء لأسرة الشركة .

فقد استحدثت الشركة نظاما مكافاة العاملين بها وكانوا روادا فى مجال خدمة النقل البرى فى ظل القسر والقهر اللذين كانا يمارسان بمعرفة بعض الملتزمين واستطاعوا بصبرهم وایمانهم أن يستمروا فى أداء واجبهم ونقل خبرتهم لزملائهم بعد تأميم هذه المرافق ضارين بذلك مثلاً رائعا للاصرار على خدمة وطنهم فى هذا المجال الحيوى فاستحقوا من أجل ذلك تكريم الشركة التى تتشرف بانتمائهم اليها .. فقامت بتكريمهم بمنحهم بعض الجوائز النقدية الرمزية الى جانب وسام

الخدمة الممتازة مما كان له ابلغ الأثر فى دعم الروح الأسرية ودعم الاحساس بالارتباط والانتماء من العاملين بالشركة .

ولا شك ان النتائج الباهرة التى تحققت نتيجة لايمان واخلاص وجهد العاملين والتى يعكسها هذا التقرير خير حافز لنا جميعا على الاستمرار فى تطبيق هذه السياسات التى وصلت بالمرفق الى تحقيق هذه الانجازات وحافزا لهم جميعها على تدارك مواقع القصور وازالة الاختناقات وصولا بالمرفق الى الغاية التى نصبو اليها جميعا وهى الوصول الى الاستخدام الأمثل الكامل لجميع عناصر الانتاج المتاحة لنا حتى يمكن لأسرة الشركة أن تفخر بوصولها الى انجاز مستهدفاتها فى اطار الخطة العامة للاقتصاد القومى .

ولا يفوتنا فى هذه المناسبة ونحن ندلل على مدى النجاح الذى وصلنا اليه من أن نتوجه بخالص الشكر والتقدير الى الأجهزة التنفيذية والسياسية والنقابية والتى عاونت بتوجيهاتها وارشاداتها وجهودها الصادقة فى تحقيق المناخ المناسب الذى ساعد على وصولنا الى هذه الصورة المشرفة .

تحية خالصة لجميع العاملين فى حقل النقل ودعاء لهم بدوام التقدم والازدهار .

ووقفه اجلال واكبار لزملائنا الذين استشهدوا خلال المعارك المتوالية فى مناطق سيناء والقتال .. أسكنهم الله العلى القدير جنات الخالدين .

تحية وتقديرا لآخواتنا وزملائنا من أسرة الشركة الرابضين على خط النار فى المواجهة مع العدو ..

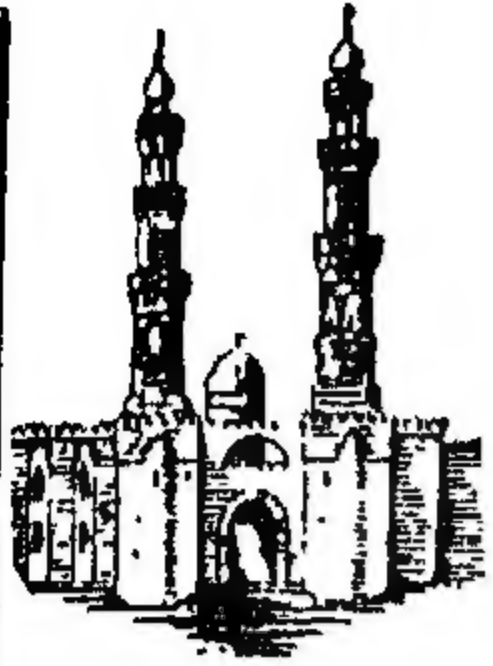
تحية عند الله طيبة مباركة لجميع الزملاء الذين شددوا على يدي معاونين مساهمين فى انجاح هذا المرفق .

والله الموفق دائماً ..

رئيس مجلس الإدارة

مهندس : سمير فهمى أمين





# بنكو الفتاهرة

الحائز على كأس الإنتاج  
للعام الثاني على التوالي ١٩٦٩، ٧٠

يقدم لعملائه الخدمات المصرفية الآتية :

## الخدمة المسائية

بفروع البنك ٢٠ من طاعت مصر بالقاهرة - مسيس ٢٦ يوليو  
شبرا - المعصرة "صيفاً" - (سوان - سوان ناصر من ٥ - ٧ مساءً) شبرا  
ومن ٦ - ٨ مساءً صيفاً ٠٠ ماعدا يومى الاحد والخميس العطلات الرسمية.  
وفروع : كتركت - شيراتون - ميناء القاهرة الجوى ٢٤ ساعة يومياً

**أوراق**  
إصدار اليانصيب وصرف  
الجوائز من جميع فروعها .

**الخزائن الحديدية** بإيجار زهيد

الإدارة العامة : ٢٢ شارع عدلى / القاهرة .  
"الممرات العامة"

## دفتر الحساب الشخصى

يتيح لك الودائع والسحب فوراً  
من جميع فروع البنك بدون مصاريف  
وبمائدة  $\frac{1}{2}\%$  سنوياً

## دفتر التوفير

يقبل الودائع بدون حد أدنى  
وبمائدة  $\frac{1}{2}\%$  سنوياً

## شركة النصر للملابس والمنسوجات

٤٠٢٠٤ تلفرافياً : موحا كابو

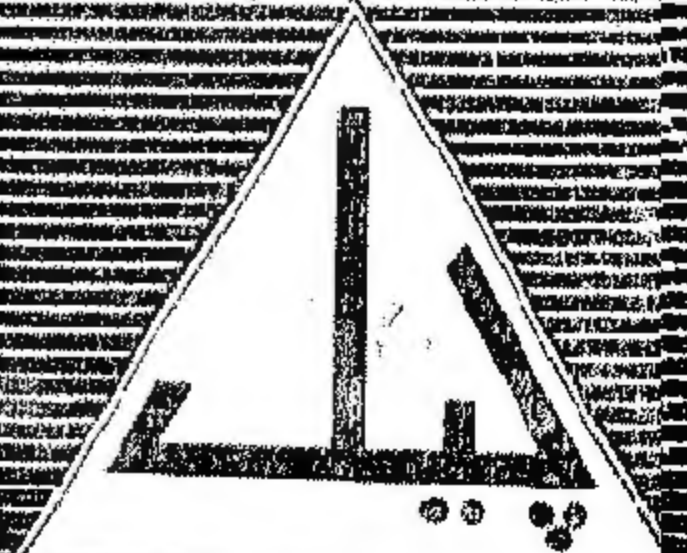
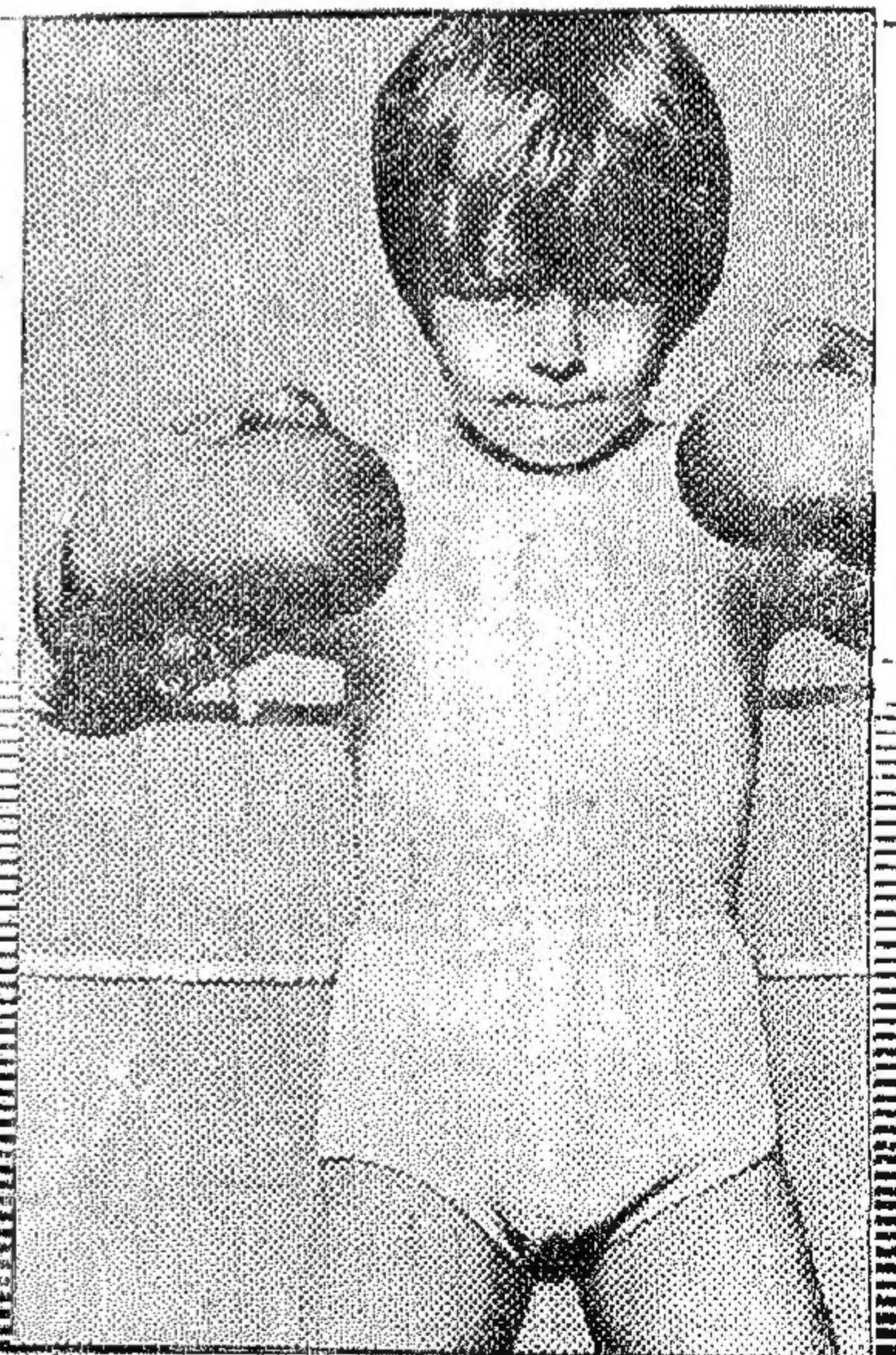
تقدم أحدث مستكرات

## الشفاصل تاء

- قصص صوف رجالي
- باوزة صوف صرمي
- أقمشة لتراتقيريا (جاكارا)
- ملابس داخلية وفخارية

تباع المنتجات بجميع المحلات الكبرى  
وبمعارض الشركة :

بالكندية ١٥ طريق الحرية وبالقاهرة ١١٦ شارع محمد فريد





### الاشتراكات

- الاشتراك السنوى عن اربعة اعداد داخل جمهورية مصر العربية جنيه مصرى واحد .
- خارج جمهورية مصر العربية ٣٨٥ دولار ، أو جنيه استرلينى ١٢ شلنًا شاملًا مصروف البريد وتتنوع الاشتراكات في الحساب الجارى للمجلة رقم ١٢٠١٢ بنك القاهرة الفرع الرئيسى ١٩ شارع عدلى بالقاهرة .

### الاعلانات

- الاعلانات يتفق عليها مع « مؤسسة دار التحرير للطبع والنشر — شركة الاملاك المصرية » صاحبة امتياز الاعلان بالمجلة .
- شارع نجيب الريحاني  
تليفون ٧٦٧٠٠ القاهرة
- ١ شارع احمد عبد السلام  
تليفون ٢٧٢٦٦ الاسكندرية

### المراسلات

- مجلة « الادارة »
- ٢ شارع الشواربى — القاهرة  
تليفون ٥٧١٧٥ / ٥٩٥٧٥

مطبع الاحرام التجارية

رقم الايداع بدار الكتب  
١٩٦٩/١١



# MANAGEMENT

QUARTERLY REVIEW

FEDERATION OF MANAGEMENT DEVELOPMENT ASSOCIATIONS

Volume V

Number 3

JAN. 1973